



Rat der  
Europäischen Union

125418/EU XXVII. GP  
Eingelangt am 19/12/22

Brüssel, den 7. Dezember 2022  
(OR. en)

15737/22

JAI 1642  
FREMP 260

## ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	6. Dezember 2022
Empfänger:	Frau Thérèse BLANCHET, Generalsekretärin des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2022) 716 final
Betr.:	BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN Ein vitaler zivilgesellschaftlicher Raum für die Wahrung der Grundrechte in der EU Jährlicher Bericht über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union 2022

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2022) 716 final.

Anl.: COM(2022) 716 final



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 6.12.2022  
COM(2022) 716 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT,  
DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN  
AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Ein vitaler zivilgesellschaftlicher Raum für die Wahrung der Grundrechte in der EU  
Jährlicher Bericht über die Anwendung der  
Charta der Grundrechte der Europäischen Union 2022**

# **Ein vitaler zivilgesellschaftlicher Raum für die Wahrung der Grundrechte in der EU**

## **Jährlicher Bericht über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union 2022**

### **Inhalt**

1.	Einleitung.....	1
2.	Die entscheidende Rolle von zivilgesellschaftlichen Organisationen und Rechtsverteidigern.....	8
3.	Schutz zivilgesellschaftlicher Organisationen und Rechtsverteidiger .....	16
4.	Unterstützung von zivilgesellschaftlichen Organisationen und Rechtsverteidigern .....	25
5.	Stärkung der Handlungsfähigkeit zivilgesellschaftlicher Organisationen und Rechtsverteidiger .....	32
6.	Schlussfolgerung .....	43

## 1. Einleitung

Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden „Charta“) umfasst ein breites Spektrum von Grundrechten und bekräftigt die Werte, auf denen die EU basiert, nämlich Grundrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Dank ihrem verbindlichen Charakter ist die Rechtsordnung der EU zu einem leuchtenden Vorbild für den Schutz der Grundrechte geworden.

### *Wann gilt die Charta?*

Seit dem Jahr 2009 hat die Charta denselben Rechtsstatus wie die Verträge, die das Primärrecht der Union darstellen und auf denen die EU-Rechtsvorschriften basieren.<sup>1</sup> Die Charta ist für die europäischen Organe bei allen ihren Tätigkeiten und für die Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Unionsrechts verbindlich.<sup>2</sup>

Die Mitgliedstaaten setzen das EU-Recht unter anderem dann um, wenn sie

- EU-Rechtsvorschriften durch den Erlass nationaler Durchführungsmaßnahmen in Kraft setzen,
  - Gesetze in einem Bereich erlassen, in dem das EU-Recht konkrete Verpflichtungen vorschreibt<sup>3</sup> oder Ausnahmen zulässt,
  - bei der Verwendung von Geldern aus EU-Förderprogrammen EU-Bestimmungen umsetzen.
- Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass die EU-Mittel im Einklang mit den Vorschriften der Rechtsgrundlage, auf der die Finanzierung beruht, ausgegeben werden.

Um die Anwendung der Charta zu verbessern und die Bevölkerung besser über sie zu informieren, legte die Europäische Kommission 2020 die **Strategie für eine verstärkte Anwendung der Grundrechtecharta** (im Folgenden „Charta-Strategie“) vor<sup>4</sup>. Wie in der Charta-Strategie dargelegt, verfolgt die Kommission nun einen thematischen Ansatz für ihre jährlichen Charta-Berichte, um einige der dringlichsten Fragen im Zusammenhang mit den Grundrechten und der Anwendung der Charta in den gewählten Bereichen hervorzuheben.

---

<sup>1</sup> Artikel 6 des Vertrags über die Europäische Union (EUV).

<sup>2</sup> Artikel 51 Absatz 1 der Charta.

<sup>3</sup> Wenn Mitgliedstaaten Gesetze in einem Bereich erlassen, für den die EU nicht zuständig ist und in dem es kein einschlägiges EU-Recht gibt, setzen sie das EU-Recht nicht um und die Charta ist nicht auf sie anwendbar. Jedoch sind viele der in der Charta verankerten Grundrechte auch in der Verfassung und der Rechtsprechung der Mitgliedstaaten sowie in der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte festgeschrieben, die von allen Mitgliedstaaten unterzeichnet wurde.

<sup>4</sup> COM(2020) 711 final. Die Charta-Strategie konzentriert sich auf Maßnahmen in vier Bereichen: 1) Gewährleistung der wirksamen Anwendung der Charta durch die Mitgliedstaaten; 2) Stärkung von zivilgesellschaftlichen Organisationen, Rechtsverteidigern und Angehörigen der Rechtsberufe; 3) Förderung der Nutzung der Charta als Richtschnur für die EU-Organe; 4) Sensibilisierung der Bürgerinnen und Bürger für ihre Rechte aus der Charta.

### *Fortschritte bei der Umsetzung der Charta-Strategie*

- Die Kommission nahm den *Jahresbericht 2021* über die Anwendung der Charta zum Schutz der Grundrechte im digitalen Zeitalter an.<sup>5</sup>
- Bislang haben 22 Mitgliedstaaten eine *Charta-Kontaktstelle* eingerichtet, um die Zusammenarbeit zu fördern und die wirksame Anwendung der Charta zu unterstützen; die Kontaktstellen trafen sich erstmals im Juni 2022.
- Mehr als 400 Finanzierungsprogramme der Mitgliedstaaten wurden dahin gehend bewertet, ob wirksame Vorkehrungen getroffen werden, damit die Charta bei der Ausführung der betreffenden EU-Mittel eingehalten wird („zielübergreifende grundlegende Voraussetzung“ für die wirksame Anwendung und Umsetzung der Charta).
- Mit dem Programm „Bürgerinnen und Bürger, Gleichstellung, Rechte und Werte“<sup>6</sup> wurden in den ersten beiden Jahren ungefähr 600 Projekte mit rund 260 Mio. EUR unterstützt, wobei die Werte der EU gefördert und Hass, Diskriminierung und Intoleranz in der EU bekämpft wurden, und im Rahmen des Programms „Justiz“<sup>7</sup> werden auch Projekte zur Schulung von Angehörigen der Rechtsberufe in Grundrechtsfragen finanziert.<sup>8</sup>
- Wie von der Kommission in ihrer Mitteilung über die Durchsetzung des EU-Rechts für ein Europa, das greifbare Ergebnisse liefert<sup>9</sup>, betont wurde, hat sie ihre Bemühungen um die Förderung und Wahrung der Rechte der Menschen, der Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit durch *Vertragsverletzungsverfahren* verstärkt.
- Die Kommission hat ihren Ansatz der *Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten* in bestimmten Bereichen, die unter die Charta fallen, wie die Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung, Hassreden und Hassverbrechen, verstärkt.
- *Schulungen zur Charta* und einschlägige Materialien sind auf der neuen Europäischen Plattform für Berufsbildung des Europäischen E-Justizportals<sup>10</sup> verfügbar, und die Kommission erstellt auch Schulungen, um die Bediensteten der EU-Organe bei der

<sup>5</sup> Erster thematischer Bericht: [Schutz der Grundrechte im digitalen Zeitalter](#) – Jährlicher Bericht über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union 2021; COM(2021) 819 final.

<sup>6</sup> [https://ec.europa.eu/info/departments/justice-and-consumers/justice-and-consumers-funding-tenders/funding-programmes/citizens-equality-rights-and-values-programme\\_de](https://ec.europa.eu/info/departments/justice-and-consumers/justice-and-consumers-funding-tenders/funding-programmes/citizens-equality-rights-and-values-programme_de)

<sup>7</sup> [https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/justice-programme\\_de](https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/justice-programme_de)

<sup>8</sup> Im Rahmen der [Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen für maßnahmenbezogene Finanzhilfen zur Förderung transnationaler Projekte für die justizielle Aus- und Fortbildung in den Bereichen Zivilrecht, Strafrecht oder Grundrecht](#) stellte die Kommission rund 5 Mio. EUR zur Unterstützung von Projekten zur Fortbildung in den Bereichen Zivilrecht, Strafrecht und Grundrecht, wie sie in der Charta verankert sind, einschließlich des Datenschutzes, bereit.

<sup>9</sup> COM(2022) 518 final.

<sup>10</sup> [https://e-justice.europa.eu/european-training-platform/home\\_en](https://e-justice.europa.eu/european-training-platform/home_en)

wirksamen Anwendung der Charta in ihrer täglichen Arbeit zu unterstützen.

- 15 Mitgliedstaaten haben bislang ihre *bewährten Verfahren zur Nutzung der Charta und Erhöhung ihres Bekanntheitsgrads* auf dem Europäischen E-Justizportal<sup>11</sup> zur Verfügung gestellt und sorgen dafür, dass das Informationsinstrument zu den Grundrechten<sup>12</sup> aktuelle Informationen bietet.
- Die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) hat ihre Charterpedia-Datenbank<sup>13</sup> weiter aktualisiert und neue Online-Kurse entwickelt, deren Schwerpunkt auf dem Anwendungsbereich der Charta liegt.
- Um das Bewusstsein der Menschen für ihre Rechte gemäß der Charta zu schärfen, startete die Kommission im Jahr 2021 die *Kampagne #RightHereRightNow*.<sup>14</sup> Informationen über die Charta werden auch unter „Ihre Rechte in der EU“ auf dem Europäischen E-Justizportal<sup>15</sup> und über die Europa-Seite der EU<sup>16</sup> bereitgestellt.

In der Charta-Strategie verpflichtete sich die Kommission, ein günstiges Umfeld für zivilgesellschaftliche Akteure zu fördern und gegen Maßnahmen vorzugehen, die gegen das Unionsrecht und auch die Charta verstoßen, wenn sie zivilgesellschaftlichen Organisationen schaden. In der Charta-Strategie wurde außerdem hervorgehoben, wie wichtig die Einrichtung und Erhaltung starker und unabhängiger nationaler Menschenrechtsinstitutionen (im Folgenden „NMRI“) ist.

Deshalb liegt der Schwerpunkt des Berichts 2022 auf dem *zivilgesellschaftlichen Raum und seiner Rolle beim Schutz und bei der Förderung der in der Charta verankerten Grundrechte*.

Zivilgesellschaftliche Organisationen<sup>17</sup> und Rechteverteidiger<sup>18</sup> sind in unseren rechtsstaatlichen demokratischen Gesellschaften unerlässlich, um die in Artikel 2 des Vertrags über die

<sup>11</sup> [https://e-justice.europa.eu/37134/DE/member\\_states\\_best\\_practices\\_on\\_the\\_charter](https://e-justice.europa.eu/37134/DE/member_states_best_practices_on_the_charter)

<sup>12</sup> [https://e-justice.europa.eu/459/DE/fundamental\\_rights\\_interactive\\_tool](https://e-justice.europa.eu/459/DE/fundamental_rights_interactive_tool)

<sup>13</sup> Diese umfasst ein breites Spektrum an Informationen über die Charta, einschließlich der auf die Charta bezogenen Rechtsprechung nationaler Gerichte. Die Agentur stellte dieses Instrument auch in einer überarbeiteten Charta-App zur Verfügung. Die Instrumente der Agentur sind hier verfügbar: <https://fra.europa.eu/de/eu-charter/fra-charter-resources>.

<sup>14</sup> [#RightHereRightNow \(europa.eu\)](https://e-justice.europa.eu/512/DE/your_rights). Die Kampagne lief von Dezember 2021 bis Dezember 2022 in den sozialen Medien und über Medienveranstaltungen. Zu den wichtigen Partnern zählten zivilgesellschaftliche Organisationen, nationale Menschenrechtsinstitutionen und Gleichstellungsstellen, die FRA und andere Einrichtungen und Agenturen der EU.

<sup>15</sup> [https://e-justice.europa.eu/512/DE/your\\_rights](https://e-justice.europa.eu/512/DE/your_rights)

<sup>16</sup> [https://ec.europa.eu/info/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/eu-charter-fundamental-rights\\_de](https://ec.europa.eu/info/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/eu-charter-fundamental-rights_de)

<sup>17</sup> Für die Zwecke dieses Berichts werden zivilgesellschaftliche Organisationen definiert als im Bereich der Grundrechte tätige nichtstaatliche Organisationen und Einrichtungen der Zivilgesellschaft, bei denen es sich um freiwillige Selbstverwaltungseinrichtungen oder Organisationen handelt, die zur Verwirklichung der im Wesentlichen nicht gewinnorientierten Ziele ihrer Gründer oder Mitglieder ins Leben gerufen wurden. Siehe Artikel 10 der Verordnung (EG) Nr. [168/2007](#) zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für

Europäische Union (EUV) und in der Charta verankerten Werte und Rechte zu verwirklichen und zu schützen.<sup>19</sup> Sie stellen ihr Fachwissen für die Politikgestaltung und Rechtsetzungstätigkeit der nationalen Behörden und der EU-Organe zur Verfügung und tragen zur Rechenschaftspflicht dieser Organe in Bezug auf die Achtung der Grundrechte und der Rechtsstaatlichkeit bei. Dieser Bericht wird verdeutlichen, dass die Mitgliedstaaten und die EU auf unterschiedliche Weise Maßnahmen ergriffen, um die Akteure der Zivilgesellschaft zu schützen, zu unterstützen und sie in ihrer Handlungsfähigkeit zu stärken, indem sie ihnen eine Reihe von Kooperationsmöglichkeiten boten. In den vergangenen Jahren sahen sich zivilgesellschaftliche Organisationen und Rechteverteidiger jedoch auch zunehmend mit Herausforderungen konfrontiert, die mit der Schrumpfung des zivilgesellschaftlichen Raums verbunden sind. Ihre Grundfreiheiten wurden nach und nach durch verschiedene rechtliche, verwaltungstechnische und politische Maßnahmen eingeschränkt und ihre Fähigkeit, als strategische Partner der EU und der Mitgliedstaaten<sup>20</sup> Aktivitäten zur Förderung der Grundrechte durchzuführen, wurde beeinträchtigt.

Trotz dieser Herausforderungen beweisen zivilgesellschaftliche Organisationen und Rechteverteidiger eine beachtliche Widerstandsfähigkeit bei der Fortführung ihrer Arbeit. In einigen Mitgliedstaaten haben sie während der *COVID-19-Pandemie*<sup>21</sup> und des *russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine*<sup>22</sup> eine wesentliche Rolle gespielt und sind an vorderster Stelle dafür eingetreten, dass die Bedürfnisse der Menschen verstanden, vermittelt, erfüllt und ihre Rechte verteidigt werden.<sup>23</sup>

---

Grundrechte und die [Empfehlung CM/Rec\(2007\)14 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die Rechtsstellung nichtstaatlicher Organisationen in Europa](#). Siehe auch die [Erklärung der Vereinten Nationen zu Menschenrechtsverteidigern](#), in der der Begriff „Menschenrechtsverteidiger“ nicht auf zivilgesellschaftliche Menschenrechtsorganisationen beschränkt ist, sondern auch Einzelpersonen und andere Gruppen umfassen kann. Im EU-Recht werden „Menschenrechtsverteidiger“ definiert als „Einzelpersonen, Gruppen und Organe der Gesellschaft, die die allgemein anerkannten Menschenrechte und Grundfreiheiten fördern und schützen“, [Leitlinien der Europäischen Union zu Menschenrechtsverteidigern](#) (2008), S. 2.

<sup>18</sup> Für die Zwecke dieses Berichts bezeichnet der Begriff „Rechteverteidiger“ nicht nur zivilgesellschaftliche Organisationen, sondern auch nationale Menschenrechtsinstitutionen, Gleichstellungsstellen und Ombudsstellen. Er umfasst keine anderen unabhängigen Stellen wie Datenschutzbehörden, politische Parteien oder Gewerkschaften.

<sup>19</sup> Wie auch in den [Schlussfolgerungen des Rates zu einer verstärkten Anwendung der Grundrechtecharta in der Europäischen Union](#) vom 5. März 2021, S. 3 und 11, anerkannt.

<sup>20</sup> Siehe European Partnership for Democracy, [Repression and Resilience: Diagnosing closing space mid-pandemic](#) (2021), S. 9. Siehe auch FRA, [Europe's civil society: still under pressure – 2022 update](#) (2022) und den Leitfaden der Vereinten Nationen, [Protection and Promotion of Civic Space](#) (2020). Bestimmte Maßnahmen sind zwar direkt gegen zivilgesellschaftliche Organisationen gerichtet, um ihre Tätigkeiten zu beeinträchtigen, doch ist dies nicht in jedem Fall so und kann auch eine unerwünschte negative Folge von Maßnahmen mit einem legitimen Zweck sein, insbesondere wenn die Durchführung nicht verhältnismäßig ist.

<sup>21</sup> Siehe Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, [The response of civil society organisations to face the Covid-19 pandemic and the consequent restrictive measures adopted in Europe](#) (2021).

<sup>22</sup> <https://www.eesc.europa.eu/de/news-media/news/civil-society-organisations-helm-volunteer-assistance-ukrainian-civilians>

<sup>23</sup> Zusammenfassender Bericht zur gezielten FRA-Konsultation der Dachverbände der europäischen Organisationen der Zivilgesellschaft, S. 12.



## *Die Bedeutung zivilgesellschaftlicher Organisationen und von Rechteverteidigern in Krisenzeiten*

Während der COVID-19-Pandemie setzten sich zivilgesellschaftliche Organisationen und Rechteverteidiger für *transparente und angemessene Maßnahmen zur Bewältigung der Gesundheitskrise* ein und leisteten in einigen Mitgliedstaaten wesentliche Unterstützung für die Betroffenen.<sup>24</sup>

Zivilgesellschaftliche Organisationen haben in Zusammenarbeit mit der EU, europäischen Faktenprüfungsorganisationen und öffentlichen Einrichtungen in den Mitgliedstaaten eine Schlüsselrolle bei der *Bekämpfung von Desinformation in Krisensituationen* gespielt.<sup>25</sup>

Seit dem Ausbruch des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine haben zivilgesellschaftliche Organisationen und Rechteverteidiger die Aufnahme und Unterstützung von innerhalb der Ukraine vertriebenen Menschen sowie von Menschen, die in die Mitgliedstaaten geflohen sind, mobilisiert.<sup>26</sup> Sie haben einen speziellen Dienst eingerichtet, *um vermisste Kinder, die vor dem Konflikt geflohen sind, mit ihren Familien und Vormunden in Verbindung zu bringen*.<sup>27</sup> Sie haben auch daran gearbeitet, bewährte Verfahren in Bezug auf die Vormundschaft für unbegleitete und von ihren Familien getrennte Kinder, die aus der Ukraine in die EU einreisen, auszutauschen.

Um den Informationsaustausch und die Koordinierung von Initiativen zwischen den Akteuren der Zivilgesellschaft zu erleichtern, richtete die Kommission auf der EU-Plattform für Gesundheitspolitik<sup>28</sup> ein spezielles Netzwerk von Interessenträgern im Gesundheitsbereich ein,

<sup>24</sup> Siehe Europäisches Bürgerforum, *Towards vibrant European civic and democratic space* (2022), S. 11. Beinahe die Hälfte der neuen Maßnahmen, die in den Mitgliedstaaten ergriffen wurden, um Opfer von Gewalt in Partnerschaften und ihre Kinder während der Ausgangsbeschränkungen zu unterstützen und zu schützen, wurden von zivilgesellschaftlichen Organisationen umgesetzt, siehe Europäisches Institut für Gleichstellungsfragen, *The Covid-19 pandemic and intimate partner violence against women in the EU* (2021), S. 18. In **Polen** führten 15,8 % der zivilgesellschaftlichen Organisationen zusätzliche Aktivitäten durch, um ihre Zielgruppen während der Pandemie besser zu unterstützen, und in **Portugal** gaben zivilgesellschaftliche Organisationen und Rechteverteidiger Informationen über Impfungen an schwer erreichbare Bevölkerungsgruppen weiter. Dadurch konnten 600 000 ausländische Bürger unabhängig von ihrem Migrationsstatus geimpft werden. Siehe Zusammenfassender Bericht zur gezielten FRA-Konsultation der Mitgliedstaaten, S. 4.

<sup>25</sup> Siehe die Gemeinsame Mitteilung, *Bekämpfung von Desinformation im Zusammenhang mit COVID-19 – Fakten statt Fiktion*, JOIN(2020) 8 final.

<sup>26</sup> Für einen Überblick über die verschiedenen Arten der Unterstützung der Zivilgesellschaft während des russischen Krieges gegen die Ukraine siehe FRA, *Europe's civil society: still under pressure – 2022 update* (2022), S. 45–50.

<sup>27</sup> <https://missingchildreneurope.eu/ukraine/>

<sup>28</sup> Die *EU-Plattform für Gesundheitspolitik* führt mehr als 5000 aktive Teilnehmende aus über 80 Netzen zusammen, darunter Patientengruppen und Organisationen der Gesundheitsberufe, Behörden der Mitgliedstaaten und die Kommission. Die Kommission unterstützte das Netzwerk bei der Ermittlung und Bereitstellung von Finanzmitteln für Initiativen zivilgesellschaftlicher Organisationen, die sich auf die Unterstützung ukrainischer Flüchtlinge und Patienten in Bereichen wie seelische Gesundheit und therapeutische Bedürfnisse konzentrieren. Darüber hinaus wurde mit dem EU-Gesundheitspreis das Bewusstsein dafür geschärft, welche Rolle den zivilgesellschaftlichen Organisationen, Städten und Schulen bei der Stärkung der partizipativen Demokratie und der aktiven Bürgerschaft im Bereich der öffentlichen Gesundheit zukommt.



das die Bezeichnung „Unterstützung der Ukraine, der benachbarten EU-Mitgliedstaaten und der Republik Moldau“ trägt.

Zivilgesellschaftliche Organisationen haben auch eine wichtige Rolle bei der *Dokumentation von Gräueltaten* eingenommen, indem sie Hinweise auf internationale Verbrechen und Zwangsdeportationen ukrainischer Bürgerinnen und Bürger nach Russland untersucht haben. Außerdem haben sie die *Kapazitäten der ukrainischen Strafverfolgungs- und Justizbehörden aufgebaut*, um angesichts der großen Zahl der gemeldeten Fälle die Untersuchung und Verfolgung mutmaßlicher Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu ermöglichen.<sup>29</sup>

Im Zusammenhang mit beiden Krisen haben zivilgesellschaftliche Organisationen maßgeblich dazu beigetragen, die besonderen Probleme bestimmter Gruppen wie Frauen, Kinder, Menschen mit Behinderungen, LGBTIQ-Personen, Roma und ältere Menschen vor Ort zu vermitteln, und haben daher zu fundierten Entscheidungen darüber beigetragen, wie ihren spezifischen Bedürfnissen am besten nachgekommen werden kann.<sup>30</sup>

Dieser Bericht fällt in eine entscheidende Zeit für den zivilgesellschaftlichen Raum in der EU. Er ist Teil der Bemühungen der Kommission, den Beitrag von zivilgesellschaftlichen Organisationen und Rechteverteidigern zur Wahrung der Grundwerte der EU anzuerkennen, und ihrer Entschlossenheit, die Arbeit der zivilgesellschaftlichen Organisationen und Rechteverteidiger sowohl im Rahmen ihres internen als auch ihres auswärtigen Handelns zu unterstützen.<sup>31</sup> In einer Union, die auf Grundrechten, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie aufbaut, spielen die Akteure der Zivilgesellschaft eine entscheidende Rolle bei der Förderung und dem Schutz der in der Charta verankerten Grundrechte und tragen dazu bei, dass die Charta angemessen durchgesetzt wird. In diesem Sinne ergänzt der Bericht die jährlichen Berichte über die Rechtsstaatlichkeit<sup>32</sup>, den Aktionsplan für Demokratie in Europa<sup>33</sup>, das EU-Justizbarometer<sup>34</sup> und die Arbeit der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) zum

<sup>29</sup> Siehe [Political Declaration of the Ministerial Ukraine Accountability Conference](#), Nummern 13 und 14, Eurojust, [Guidelines for Civil Society Organisations on Documenting International Crimes and Human Rights Violations for Criminal Accountability Purposes](#) (2022). Mehrere ukrainische zivilgesellschaftliche Organisationen, die sich auf die Dokumentation von Kriegsverbrechen und die Berichterstattung darüber konzentrieren (Teil der [5 am Coalition](#)), erhalten Finanzhilfen von der EU bzw. über EU-finanzierte Projekte.

<sup>30</sup> FRA, [Europe's civil society: still under pressure – 2022 update](#) (2022).

<sup>31</sup> Obwohl die Charta gemäß Artikel 51 Absatz 1 in den Außenbeziehungen der EU nicht strikt anwendbar ist, sind ihre Bestimmungen für die Organe und Einrichtungen der EU, einschließlich der für die Außenbeziehungen der EU zuständigen Dienststellen, bei allen ihren Tätigkeiten verbindlich. Darüber hinaus verfügen diese Dienststellen unabhängig von den unterschiedlichen rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen im internen und externen Handeln über langjährige Erfahrung darin, mit zivilgesellschaftlichen Organisationen und Rechteverteidigern zusammenzuarbeiten, sie zu schützen, zu überwachen und den Dialog mit ihnen aufrechtzuerhalten.

<sup>32</sup> Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022 – Die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union; COM(2022) 500 final.

<sup>33</sup> COM(2020) 790 final.

<sup>34</sup> [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard\\_de](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_de)

zivilgesellschaftlichen Raum<sup>35</sup>. In dem Bericht wird bekräftigt, dass zivilgesellschaftliche Organisationen und Rechteverteidiger für ihre Arbeit ein Umfeld haben sollten, in dem ihre eigenen Grundrechte geachtet werden, und es werden Beispiele dafür gebracht, wie dies auf EU-Ebene und nationaler Ebene erreicht oder beeinträchtigt wird. Mit dem Bericht wird den Forderungen der EU nach weiteren Maßnahmen, einschließlich der im Rahmen der Konferenz zur Zukunft Europas geäußerten Forderungen<sup>36</sup>, entsprochen.

*Welche Informationen liegen diesem Bericht zugrunde?*

Der Bericht stützt sich auf eine qualitative Bewertung der Ergebnisse der von der Kommission durchgeführten und von der Agentur für Grundrechte analysierten Konsultationen sowie auf andere Quellen, darunter:

- vier gezielte Konsultationen mit i) Mitgliedstaaten,<sup>37</sup> ii) sechs Dachorganisationen europäischer zivilgesellschaftlicher Organisationen, die im Bereich der Grundrechte tätig sind, iii) zwei internationalen Organisationen und iv) dem Europäischen Netzwerk von Nationalen Menschenrechtsorganisationen (ENNHRI) und dem Europäischen Netzwerk für Gleichbehandlungsstellen (Equinet)
- eine Online-Konsultation mit 150 zivilgesellschaftlichen Organisationen über das zivilgesellschaftliche Netzwerk der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, die Plattform für Grundrechte<sup>38</sup>
- Beiträge, die bei der Ausarbeitung anderer Berichte der Kommission, z. B. des jährlichen Berichts über die Rechtsstaatlichkeit, eingegangen sind
- Berichte anderer EU-Organen und -Agenturen, insbesondere der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte mit Schwerpunkt auf dem zivilgesellschaftlichen Raum, sowie Berichte internationaler Organisationen<sup>39</sup>

<sup>35</sup> Siehe FRA, *Challenges facing civil society organisations working on human rights in the EU* (2018), FRA, *Protecting civic space in the EU* (2021), und FRA, *Europe's civil society: still under pressure – 2022 update* (2022). Siehe auch <https://fra.europa.eu/fr/cooperation/civil-society/civil-society-space>.

<sup>36</sup> *Bericht über das endgültige Ergebnis der Konferenz zur Zukunft Europas*, siehe insbesondere: „Die Zivilgesellschaft ... in den Prozess der Bürgerbeteiligung einbeziehen“ (Vorschlag 36, Nummer 5, S. 79); „Verstärkte finanzielle und sonstige strukturelle Unterstützung für die Zivilgesellschaft bieten, insbesondere für die Jugendzivilgesellschaft ... Dies könnte durch ... eine spezielle, auf die Zivilgesellschaft ausgerichtete Strategie erreicht werden“ (Nummer 8); „Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den EU-Gesetzgebern und den Organisationen der Zivilgesellschaft, um die Verbindung zwischen den Entscheidungsträgern und den Bürgerinnen und Bürgern zu nutzen, die durch die Organisationen der Zivilgesellschaft gebildet wird“ (Nummer 10); „Die Arbeitsweise der Europäischen Union durch eine bessere Einbeziehung der Sozialpartner und der organisierten Zivilgesellschaft reformieren“ (Vorschlag 39, Nummer 6, S. 83); „Die Sozialpartner und die organisierte Zivilgesellschaft sollten angesichts ihrer Bedeutung für das demokratische Leben in Europa stärker in den Entscheidungsprozess einbezogen werden“ (Vorschlag 40, Nummer 5, S. 84).

<sup>37</sup> 22 der 27 Mitgliedstaaten nahmen an der gezielten Konsultation teil.

<sup>38</sup> <https://fra.europa.eu/de/cooperation/civil-society>

Für diesen Bericht wurden Beispiele ausgewählt, die wichtige Entwicklungen in den letzten Jahren aufzeigen und sowohl die Herausforderungen als auch die positiven Aspekte widerspiegeln, die von den Akteuren in den Mitgliedstaaten ermittelt wurden. Die Beispiele und Beschreibungen der nationalen Maßnahmen und Initiativen sind nicht erschöpfend und dienen lediglich der Veranschaulichung. Den zusammenfassenden Berichten zu den Konsultationen und den individuellen Beiträgen können weitere Maßnahmen und Initiativen entnommen werden.<sup>40</sup> Die Themen in den einzelnen Kapiteln (Schutz, Unterstützung und Stärkung der Handlungsfähigkeit der Zivilgesellschaft) wurden als wichtige, miteinander verflochtene Indikatoren für ein günstiges Umfeld für die Zivilgesellschaft ausgewählt.

## **2. Die entscheidende Rolle von zivilgesellschaftlichen Organisationen und Rechteverteidigern**

Zivilgesellschaftliche Organisationen und Rechteverteidiger sind in den Mitgliedstaaten und auf EU-Ebene in vielen Bereichen tätig. Da es sich bei den zivilgesellschaftlichen Organisationen um eine heterogene Gruppe handelt, reichen ihre Aufgaben von einem breit gefächerten Mandat in Bezug auf die Grundrechte bis hin zur Bereitstellung von Fachwissen oder Unterstützung im Zusammenhang mit bestimmten Rechten. Sie können landesweite Aktivitäten durchführen oder einen regionalen oder lokalen Aufgabenbereich haben. Sie können auch ein breites Spektrum von Aktivitäten durchführen oder sich nur auf bestimmte Tätigkeiten wie Interessenvertretung oder die Bereitstellung von Dienstleistungen konzentrieren, die auf die Bedürfnisse ihrer Mitglieder oder Begünstigten zugeschnitten sind.<sup>41</sup> Ebenso wichtig sind NMRI, Gleichstellungsstellen und Ombuds-Institutionen, die in vielerlei Hinsicht zur Umsetzung des EU-Rechts und der EU-Politik beitragen.

### *Sensibilisierungsmaßnahmen*

Zivilgesellschaftliche Organisationen und Rechteverteidiger sensibilisieren, informieren, bilden und schulen die Öffentlichkeit, bestimmte Gruppen und die Behörden der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Grundrechte und ihre Durchsetzung, die demokratische Entscheidungsfindung und Rechtsstaatlichkeit. Damit fördern zivilgesellschaftliche Organisationen und Rechteverteidiger eine Kultur der Rechte und der demokratischen Verantwortlichkeit in der EU. In **Kroatien**

---

<sup>39</sup> Der Bericht baut auf den jüngsten Berichten des [Europäischen Parlaments](#), des [Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses](#), der FRA (siehe Fußnote 35), der [Vereinten Nationen](#) und des [Europarates](#) über den zivilgesellschaftlichen Raum und die Zivilgesellschaft auf.

<sup>40</sup> Die Ergebnisse der vier gezielten Konsultationen wurden von der FRA bewertet und zusammengefasst. Siehe die [zusammenfassenden Berichte zu den Konsultationen](#) und die einzelnen Antworten auf die Konsultationen seitens der [Mitgliedstaaten](#) und [Akteure](#).

<sup>41</sup> Zusammenfassender Bericht zur gezielten FRA-Konsultation der Mitgliedstaaten, S. 2. Auch setzen die NMRI ihre Prioritäten entsprechend der nationalen Situation und den dringendsten Bedürfnissen, während sich die Gleichstellungsstellen auf die Umsetzung der Rechtsvorschriften über Gleichstellung und Nichtdiskriminierung konzentrieren (Zusammenfassender Bericht zur gezielten FRA-Konsultation des ENNHRI und Equinet, S. 6).

beispielsweise schult die Ombudsperson Beamte und Richter in Bezug auf die Charta. Dabei geht es auch um die Verpflichtungen, die sich aus der Charta ergeben, sowie um ihre mögliche Verwendung bei Kampagnen, Fürspracheaktivitäten und der Unterstützung von Opfern von Menschenrechtsverletzungen.<sup>42</sup> In **Litauen** haben zivilgesellschaftliche Organisationen kürzlich eine interaktive internationale Veranstaltung organisiert, um junge Menschen dafür zu sensibilisieren, welche Folgen Hassreden für die Gesellschaft haben können, und sie in der Entwicklung von Fähigkeiten zur Abwehr von Hassreden zu schulen und sie darin zu bestärken.<sup>43</sup>

Darüber hinaus informieren zivilgesellschaftliche Organisationen und Rechteverteidiger über Angelegenheiten, die die Öffentlichkeit betreffen können, und über die Methoden, mit deren Hilfe die Menschen an demokratischen Entscheidungsprozessen teilnehmen können. Akteure der Zivilgesellschaft mobilisieren die Menschen, damit diese ihre Meinung durch Demonstrationen, Petitionen, Referenden und Bürgerforen öffentlich äußern. Sie können das Bewusstsein schärfen und sich gemeinsam für politische Maßnahmen und Rechtsvorschriften außerhalb der Grenzen einzelner Mitgliedstaaten einsetzen, indem sie wertvolles Wissen von nationaler Ebene an Entscheidungsträger auf EU- oder internationaler Ebene und auch umgekehrt weitergeben.<sup>44</sup>

### *Überwachung*

Zivilgesellschaftliche Organisationen und Rechteverteidiger überwachen, wie die Grundrechte vor Ort geachtet werden, und haben eine wichtige Funktion als Kontrollinstanz. Sie sind häufig die ersten, die Informationen über die Auswirkungen gesetzgeberischer und politischer Maßnahmen erhalten, und sind daher in einer guten Position, um Vorschläge für die Weiterentwicklung bestehender Maßnahmen zu machen. Wenn es um mögliche Rechtsverletzungen geht, erhalten sie Informationen aus erster Hand. Beispielsweise kommt in **Irland** den zivilgesellschaftlichen Organisationen eine anerkannte offizielle Rolle bei der Überwachung der Umsetzung der nationalen Gleichstellungsstrategien in den Bereichen Migration, Gleichstellung der Geschlechter, Rechte von Fahrenden und Roma, Inklusion von

---

<sup>42</sup> Zusammenfassender Bericht zur gezielten FRA-Konsultation der Mitgliedstaaten, S. 8. In **Schweden** führte eine zivilgesellschaftliche Organisation ein staatlich finanziertes Projekt durch, bei dem Massagesalons über das Risiko von Gewalt gegen Frauen im Zusammenhang mit Prostitution und Menschenhandel informiert wurden. Im Zuge des Projekts wurde ein Gütesiegel für Massagesalons geschaffen, die Beteiligten wurden geschult, und es wurde Informationsmaterial für Risikoanalysen und politische Maßnahmen in großen Unternehmen erstellt (Zusammenfassender Bericht zur gezielten FRA-Konsultation der Mitgliedstaaten, S. 2).

<sup>43</sup> Zusammenfassender Bericht zur gezielten FRA-Konsultation der Dachverbände der europäischen Organisationen der Zivilgesellschaft, S. 5–6.

<sup>44</sup> Zusammenfassender Bericht zur gezielten FRA-Konsultation der Dachverbände der europäischen Organisationen der Zivilgesellschaft, S. 4. So handelt es sich beispielsweise bei „Fridays for Future“ um eine von jungen Menschen geführte und organisierte weltweite Klimastreik-Bewegung, die in **Schweden** ihren Anfang nahm. Sie stellen Informationen zu Klimafragen bereit und bieten Ressourcen und Unterstützung für Menschen, die durch ähnliche Demonstrationen und Streiks Einfluss auf die Politikgestaltung nehmen wollen, <https://fridaysforfuture.org>.

LGBTIQ-Personen und Rechte von Menschen mit Behinderungen zu.<sup>45</sup> In **Rumänien** bewertete die Ombudsperson während der Pandemie die Auswirkungen nationaler Maßnahmen auf die Grundrechte und gab eine Empfehlung zur Achtung der Menschenrechte und der während des Ausnahmezustands und des Alarmzustands angeordneten Sondermaßnahmen ab.<sup>46</sup> In mehreren Mitgliedstaaten tragen zivilgesellschaftliche Organisationen und Rechteverteidiger erheblich zu den regelmäßigen länderspezifischen Überwachungsverfahren der internationalen Menschenrechtsgremien bei.<sup>47</sup>

### *Unterstützung der Rechteinhaber*

Zivilgesellschaftliche Organisationen und Rechteverteidiger unterstützen Rechteinhaber und Opfer von Verletzungen der Grundrechte bei der Erläuterung, Verteidigung und Durchsetzung ihrer Rechte.<sup>48</sup> Dies geschieht durch die Sammlung und Bereitstellung von Informationen, die Untersuchung mutmaßlicher Verstöße und die Berichterstattung an nationale, regionale und internationale Überwachungsstellen. Sie können Opfer von Verstößen bei der Nutzung gerichtlicher oder außergerichtlicher Rechtsbehelfe unterstützen, Rechtsbeistand anbieten oder strategische Klagen anstrengen.<sup>49</sup> Zivilgesellschaftliche Organisationen und Rechteverteidiger können auf internationaler Ebene ähnliche Aktivitäten durchführen und einzelne Beschwerdeführer dabei unterstützen, die für die Überwachung der Menschenrechte zuständigen Stellen über besorgniserregende Vorfälle zu informieren. So führt z. B. die **belgische** Gleichstellungsstelle Prozesse im Namen von Arbeitnehmern, die mutmaßlich aufgrund des Geschlechts diskriminiert wurden<sup>50</sup>, und in **Slowenien** kann die Ombudsperson in Einzelfällen Verfassungsbeschwerden über Verletzungen der Grundrechte einreichen.<sup>51</sup> In den **Niederlanden** wurde von einer Koalition zivilgesellschaftlicher Organisationen und Privatpersonen ein Gerichtsverfahren zur Prüfung eines mutmaßlichen Verstoßes gegen die Artikel 7 und 8 der

---

<sup>45</sup> Zusammenfassender Bericht zur gezielten FRA-Konsultation der Mitgliedstaaten, S. 6.

<sup>46</sup> Zusammenfassender Bericht zur gezielten FRA-Konsultation der Mitgliedstaaten, S. 8.

<sup>47</sup> So beinhaltet die Mitgliedschaft im Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen beispielsweise einen Dialog mit zivilgesellschaftlichen Organisationen, wobei die Regierungen aktiv mit zivilgesellschaftlichen Organisationen an Menschenrechtsfragen arbeiten und ihnen ermöglichen, sich an der Arbeit des Rates zu beteiligen (Zusammenfassender Bericht zur gezielten FRA-Konsultation der Mitgliedstaaten, S. 6). Der Europarat fördert die Berichterstattung und die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen, siehe z. B. das Handbuch [Working with the Council of Europe: a practical guide for civil society](https://www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking/role-of-ngos) sowie: <https://www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking/role-of-ngos>, <https://www.coe.int/en/web/minorities/role-of-ngos>, <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/ngo> und <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/civil-society>.

<sup>48</sup> Beispielsweise haben in den letzten Jahren zivilgesellschaftliche Organisationen auf die tragische Situation vermisster Migranten aufmerksam gemacht und darauf hingewiesen, wie wichtig es ist, diese Personen zu identifizieren und ihnen ihre Würde zurückzugeben. Der Europarat forderte in diesem Bereich [sofortiges Handeln](#), und der künftige Interoperabilitätsrahmen für die IT-Großsysteme der Union wird erheblich dazu beitragen, eine Lösung zu finden.

<sup>49</sup> Zusammenfassender Bericht zur gezielten FRA-Konsultation der Dachverbände der europäischen Organisationen der Zivilgesellschaft, S. 6.

<sup>50</sup> Zusammenfassender Bericht zur gezielten FRA-Konsultation der Mitgliedstaaten, S. 10.

<sup>51</sup> Zusammenfassender Bericht zur gezielten FRA-Konsultation der Mitgliedstaaten, S. 8.



Charta über die Achtung des Privat- und Familienlebens und den Schutz personenbezogener Daten und der Rechtmäßigkeit eines Rechtsinstruments zur Aufdeckung von Betrug eingeleitet.<sup>52</sup>

Zivilgesellschaftliche Organisationen und Rechteverteidiger unterstützen darüber hinaus die Rechteinhaber, indem sie Dienstleistungen für Einzelpersonen anbieten.<sup>53</sup> Sie können Dienstleistungen nationaler, regionaler oder lokaler Behörden ergänzen oder mit der Erbringung von Dienstleistungen im Namen des Staates beauftragt werden. In **Schweden** beispielsweise bieten gemeinnützige Frauenhäuser Unterkünfte und Rehabilitationsmöglichkeiten für Opfer von geschlechtsspezifischer Gewalt und Menschenhandel, während andere Organisationen der Zivilgesellschaft Asylbewerber und Personen mit Diskriminierungsklagen unterstützen.<sup>54</sup> In **Tschechien** arbeiteten zivilgesellschaftliche Organisationen zusammen, um zwei spezielle Unterstützungszentren für Opfer illegaler Sterilisation einzurichten.<sup>55</sup>

### *Fürsprache*

Zivilgesellschaftliche Organisationen und Rechteverteidiger tragen auch zur demokratischen Entscheidungsfindung bei, indem sie sich für Grundrechte in der Gesetzgebung oder Politikgestaltung einsetzen. Im Rahmen von strukturierten Regelungen oder auf eigene Initiative von zivilgesellschaftlichen Organisationen und Rechteverteidigern können Konsultationstätigkeiten durchgeführt werden und kann den Menschen die Möglichkeit geboten werden, sich direkt an der Beschlussfassung in Angelegenheiten, die sie betreffen, zu beteiligen. Einige zivilgesellschaftliche Organisationen und Rechteverteidiger unterstützen auch die demokratische Teilhabe schutzbedürftiger Gruppen. So nehmen in **Belgien** Vertreter der Zivilgesellschaft am *Brüsseler Beirat für Menschen mit Behinderungen* und am *Brüsseler Rat für die Gleichstellung von Männern und Frauen* (beide wurden von der Regierung eingerichtet) teil, die jeweils Stellungnahmen zu Legislativvorschlägen abgeben können.<sup>56</sup> In **Frankreich** sind zivilgesellschaftliche Organisationen in der *Commission Nationale consultative des Droits de l'Homme* vertreten, die der Regierung Jahresberichte zu verschiedenen Themen vorlegt, darunter die Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus, Menschenhandel

---

<sup>52</sup> Zusammenfassender Bericht zur gezielten FRA-Konsultation der Mitgliedstaaten, S. 4, unter Bezugnahme auf das Urteil des Arrondissementgerichts Den Haag vom 5. Februar 2020 (ECLI:NL:RBDHA:2020:865, Rn. 5.1). Zudem hat eine zivilgesellschaftliche Organisation Klage erhoben, in der gefordert wird, dass der Staat weitere Maßnahmen zur Verringerung der Treibhausgasemissionen ergreifen muss, um das Recht auf Leben sowie auf Privat- und Familienleben zu schützen (Urteil des niederländischen Obersten Gerichtshofs vom 20. Dezember 2019, ECLI:NL:HR:2019:2007).

<sup>53</sup> Zusammenfassender Bericht zur gezielten FRA-Konsultation der Dachverbände der europäischen Organisationen der Zivilgesellschaft, S. 7. Die **litauische** NMRI hat Ermittlungen im Zusammenhang mit der Unterstützung von Opfern häuslicher Gewalt und der Bereitstellung psychologischer Dienstleistungen für Menschen in Sozialfürsorgeeinrichtungen durchgeführt. Zusammenfassender Bericht zur gezielten FRA-Konsultation der Mitgliedstaaten, S. 9.

<sup>54</sup> Zusammenfassender Bericht zur gezielten FRA-Konsultation der Mitgliedstaaten, S. 3.

<sup>55</sup> Zusammenfassender Bericht zur gezielten FRA-Konsultation der Dachverbände der europäischen Organisationen der Zivilgesellschaft, S. 7.

<sup>56</sup> Zusammenfassender Bericht zur gezielten FRA-Konsultation der Mitgliedstaaten, S. 5.

und Diskriminierung von LGBTIQ-Personen.<sup>57</sup> Mehrere Mitgliedstaaten beziehen zivilgesellschaftliche Organisationen und Rechteverteidiger in die Umsetzung von Aktionsplänen für eine offene Verwaltung ein, um Transparenz, Rechenschaftspflicht, Teilhabe, öffentliche Integrität und die Zusammenarbeit in der Gesellschaft zu fördern.<sup>58</sup>

### *Unterstützung bei der Anwendung der EU-Rechtsvorschriften*

Im EU-Recht werden zivilgesellschaftliche Organisationen häufig ausdrücklich mit Aufgaben betraut, die für eine wirksame Umsetzung der Rechtsvorschriften vor Ort von großer Bedeutung sind. Beispielsweise räumt die **Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz**<sup>59</sup> Verbraucherorganisationen das Recht ein, die Behörden über Verstöße gegen das Verbraucherschutzrecht der EU<sup>60</sup> zu unterrichten. Gemäß der **Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf**<sup>61</sup> müssen die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass zivilgesellschaftliche Organisationen sich unter bestimmten Bedingungen<sup>62</sup> im Namen des Beschwerdeführers oder zu seiner Unterstützung an einschlägigen Gerichts- und Verwaltungsverfahren beteiligen können.

---

<sup>57</sup> Zusammenfassender Bericht zur gezielten FRA-Konsultation der Mitgliedstaaten, S. 5. In **Kroatien** leisten zivilgesellschaftliche Organisationen einen Beitrag zum Rat für die Entwicklung der Zivilgesellschaft und zum Rat für Menschenrechte sowie zu Sachverständigen-Arbeitsgruppen, die mit der Ausarbeitung nationaler Strategiepapiere betraut sind (Zusammenfassender Bericht zur gezielten FRA-Konsultation der Mitgliedstaaten, S. 5).

<sup>58</sup> Zusammenfassender Bericht zur gezielten FRA-Konsultation der Mitgliedstaaten, S. 5; die Aktionspläne werden im Rahmen ihrer Mitgliedschaft in der „Open Government Partnership“ verlangt, der Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, die Niederlande, Portugal, Rumänien, Schweden, die Slowakei, Spanien und Tschechien angehören; <https://www.opengovpartnership.org/policy-area/civic-space-and-enabling-environment/>.

<sup>59</sup> Verordnung (EU) 2017/2394 vom 12. Dezember 2017 über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004.

<sup>60</sup> Der Europäische Verbraucherverband (BEUC) hat mehrere Warnmeldungen herausgegeben, die zu Maßnahmen der EU-Verbraucherschutzbehörden gegen WhatsApp und TikTok führten (<https://www.beuc.eu/publications/consumer-groups-file-complaint-against-whatsapp-unfairly-pressuring-users-accept-its/html>, <https://www.beuc.eu/tiktok>). Seine erste Warnmeldung vor unlauteren Praktiken führte dazu, dass sich 16 große Fluggesellschaften verpflichteten, bessere Informationen bereitzustellen und den Fluggästen bei Annullierung von Flügen unverzüglich eine Erstattung zu leisten (<https://www.beuc.eu/publications/beuc-reports-major-airlines-breaching-passenger-rights-and-calls-industry-investigation/html>, [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/coordinated-actions/air-travel\\_de](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/coordinated-actions/air-travel_de)).

<sup>61</sup> Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (ABl. L 303 vom 2.12.2000, S. 16).

<sup>62</sup> Die Bestimmung der Verbände, Organisationen und sonstigen juristischen Personen, die ein berechtigtes Interesse haben (d. h. ein Interesse daran, dass die Vorschriften dieser Richtlinie eingehalten werden), erfolgt anhand der in den einschlägigen nationalen Rechtsvorschriften festgelegten Kriterien. Darüber hinaus dürfen diese Stellen nur mit Zustimmung des Beschwerdeführers Gerichts- und/oder Verwaltungsverfahren einleiten.



Mit der geänderten **Århus-Verordnung**<sup>63</sup> werden Umweltorganisationen in ihrem Recht gestärkt, Organe und Einrichtungen der EU aufzufordern, ihre Entscheidungen zu überprüfen, um die Einhaltung des EU-Umweltrechts sicherzustellen.<sup>64</sup> Durch die Änderung wurden die Zahl und die Arten von Entscheidungen, die angefochten werden können, erheblich erweitert. Ebenso sieht der **Vorschlag für eine Richtlinie über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit** vor, dass Organisationen das Recht haben, sich direkt bei einem Unternehmen zu beschweren, wenn dessen Tätigkeiten oder Wertschöpfungsketten den Menschenrechten oder der Umwelt schaden könnten.<sup>65</sup>

Die **Opferschutzrichtlinie**<sup>66</sup> sieht vor, dass Unterstützungsdienste als öffentlicher Dienst oder von zivilgesellschaftlichen Organisationen<sup>67</sup> eingerichtet werden. Ebenso werden in vielen Mitgliedstaaten bei der Bereitstellung von Unterstützungsdiensten für Opfer von Terrorismus im Rahmen der **Richtlinie zur Terrorismusbekämpfung**<sup>68</sup> Dienstleistungen, die direkt vom Staat erbracht werden, mit den Dienstleistungen zivilgesellschaftlicher Organisationen kombiniert.<sup>69</sup> Auch in dem **Vorschlag für eine Richtlinie zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt**<sup>70</sup> wird bestätigt, dass die Opfer solcher Gewalt gezielt von zivilgesellschaftlichen Organisationen unterstützt werden können. Außerdem wird vorgeschlagen, die Mitgliedstaaten dazu zu verpflichten, zivilgesellschaftliche Organisationen zu

---

<sup>63</sup> Verordnung (EU) 2021/1767 vom 6. Oktober 2021 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Århus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft.

<sup>64</sup> Vorschlag für eine Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt und zur Ersetzung der Richtlinie 2008/99/EG (COM(2021) 851 final). Die Kommission nahm ferner eine Mitteilung an, mit der der Zugang von Einzelpersonen und NRO zu Gerichten in Umweltangelegenheiten erleichtert werden soll (COM(2020) 643 final). In einem kürzlich ergangenen Urteil des EuGH wird bestätigt, dass das Übereinkommen von Århus in Verbindung mit der Charta den Mitgliedstaaten die Verpflichtung auferlegt, einen wirksamen Rechtsschutz zu gewährleisten und Umweltverbänden die Möglichkeit zu geben, vor nationalen Gerichten die Einhaltung bestimmter Vorschriften des EU-Umweltrechts zu überprüfen (Urteil des Gerichtshofs vom 8. November 2022, Deutsche Umwelthilfe e. V./Bundesrepublik Deutschland, C-873/19, ECLI:EU:C:2022:857).

<sup>65</sup> Vorschlag für eine Richtlinie über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit und zur Änderung der Richtlinie (EU) 2019/1937 (COM(2022) 71), der auch die Konsultation von Interessengruppen und zivilgesellschaftlichen Organisationen vorsieht.

<sup>66</sup> Richtlinie 2012/29/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2001/220/JI, Erwägungsgrund 62, in dem die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, eng mit Organisationen der Zivilgesellschaft, die sich Verbrechenopfern annehmen, zusammenzuarbeiten.

<sup>67</sup> Artikel 8 Absatz 4 der Richtlinie 2012/29/EU.

<sup>68</sup> Artikel 24 der Richtlinie (EU) 2017/541 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2017 zur Terrorismusbekämpfung und zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI des Rates und zur Änderung des Beschlusses 2005/671/JI des Rates.

<sup>69</sup> SWD/2021/324 final, S. 10, in Bezug auf **Belgien, Frankreich, Deutschland, Griechenland und Spanien**, wo direkt vom Staat erbrachte Dienstleistungen mit den Dienstleistungen zivilgesellschaftlicher Organisationen kombiniert wurden.

<sup>70</sup> Artikel 27 Absatz 3, Artikel 40 und 41 des Vorschlags für eine Richtlinie zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (COM(2022) 105 final).

den Bereichen Unterstützungsdienste, Politikgestaltung, Information und Sensibilisierung, Forschungs- und Bildungsprogramme, Ausbildung und Überwachung zu konsultieren.

In Artikel 4 Absatz 3 des **Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen**<sup>71</sup>, dem die EU beigetreten ist, ist vorgeschrieben, dass Menschen mit Behinderungen über ihre Vertretungsorganisationen eingehend zu den politischen Konzepten, die sie betreffen, konsultiert werden.<sup>72</sup> Was die Rechte der Fahrgäste betrifft, so sind diese Organisationen nach dem EU-Recht auch zu konsultieren, wenn Betreiber von Flughäfen und Hafenterminals Normen für Fahrgäste mit Behinderungen festlegen<sup>73</sup> und wenn Eisenbahn-, Schiffs-, Bus- und Fernbusunternehmen Vorschriften für den diskriminierungsfreien Zugang zu Dienstleistungen erlassen<sup>74</sup>.

In der **Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO)**<sup>75</sup> und der **Richtlinie zum Datenschutz bei der Strafverfolgung**<sup>76</sup> ist festgelegt, dass im Falle einer unrechtmäßigen Verarbeitung personenbezogener Daten eine gemeinnützige Einrichtung, Organisation oder Vereinigung berechtigt werden kann, bei der zuständigen Aufsichtsbehörde und dem nationalen Gericht Beschwerde einzulegen.

In der **Verordnung für ein Gesetz über digitale Dienste**<sup>77</sup> wird die Bedeutung der Zivilgesellschaft bei der wirksamen Bekämpfung illegaler Online-Inhalte unter Wahrung der Grundrechte und bei der Prüfung der strengen Transparenzmaßnahmen, die digitale Dienste nach Inkrafttreten der Verordnung ergreifen müssen, anerkannt. Außerdem wird im Gesetz über digitale Dienste eingeräumt, dass das fundierte Wissen der Zivilgesellschaft über gesellschaftliche Risiken berücksichtigt werden muss, und die besonders großen Online-

---

<sup>71</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP\\_11\\_4](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_11_4)

<sup>72</sup> So sind die Mitgliedstaaten gemäß Anhang 1 Artikel 2.2.4 (C(2018) 6550) verpflichtet, nationale Interessenträger, insbesondere Organisationen, die Menschen mit Behinderungen vertreten, zu konsultieren und die Meinung der Interessenträger zu bestimmten zu überwachenden Websites gebührend zu berücksichtigen.

<sup>73</sup> Artikel 9 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2006 und Artikel 13 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 1177/2010.

<sup>74</sup> Artikel 19 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007, Artikel 9 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 1177/2010, Artikel 11 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 181/2011 und Anhang III der Verordnung (EU) 2021/782. Ab Juni 2023 sind die Eisenbahnunternehmen verpflichtet, die Organisationen, die Personen mit Behinderungen und eingeschränkter Mobilität vertreten, regelmäßig zu Qualitätsstandards für die Unterstützung von Menschen mit Behinderungen zu konsultieren.

<sup>75</sup> Verordnung (EU) 2016/679, Artikel 80.

<sup>76</sup> Richtlinie (EU) 2016/680, Artikel 55.

<sup>77</sup> Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Binnenmarkt für digitale Dienste (Gesetz über digitale Dienste) und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG (COM(2020) 825 final). Bei der Bewertung von systemischen Risiken und Maßnahmen zur Risikominderung werden Anbieter besonders großer Online-Plattformen durch das Gesetz über digitale Dienste dazu angehalten, i) mit Partnern der Zivilgesellschaft zusammenzuarbeiten, unter anderem durch die Aufstellung von Verhaltenskodizes, um die ordnungsgemäße Anwendung der Vorschriften zu unterstützen, und ii) mit zivilgesellschaftlichen Organisationen zusammenzuarbeiten, die wissenschaftliche Forschung betreiben, da sie zur Aufdeckung, Identifizierung und zum Verständnis systemischer Risiken in der EU beitragen.

Plattformen und Suchmaschinen werden aufgefordert, die Zivilgesellschaft bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen zum Risikomanagement zu konsultieren.

**Gleichstellungsstellen** spielen bei der Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften zur Gleichbehandlung eine entscheidende Rolle. Um sie bei dieser Aufgabe zu unterstützen, wird die Kommission Vorschläge für Rechtsvorschriften zur Erweiterung des Mandats sowie zur Stärkung der Befugnisse, Ressourcen und Unabhängigkeit der Gleichstellungsstellen bei der Förderung der Gleichbehandlung annehmen.<sup>78</sup>

Abgesehen von den Aufgaben, die zivilgesellschaftlichen Organisationen und Rechteverteidigern durch die EU-Rechtsvorschriften übertragen werden, leisten zivilgesellschaftliche Organisationen auch einen Beitrag zur Wirksamkeit der EU-Politik. Im Rahmen des **EU-Verhaltenskodex für die Bekämpfung illegaler Hassreden im Internet aus dem Jahr 2016** überwacht ein Netzwerk zivilgesellschaftlicher Organisationen die Einhaltung der von Online-Plattformen eingegangenen Verpflichtungen und trägt so zum Schutz von Gruppen bei, die durch Hassreden in der EU gefährdet sind. In ähnlicher Weise bringt das **EU-Internetforum** Vertreter der Regierungen, der Strafverfolgungsbehörden, der Technologiebranche und der Zivilgesellschaft zusammen, um die Verbreitung gewaltfördernder extremistischer, terroristischer und kinderpornografischer Inhalte einzudämmen.<sup>79</sup> Seit 2022 befasst sich das Forum auch mit der Online-Dimension des Menschenhandels. Die Kommission koordiniert auch das **Aufklärungsnetzwerk gegen Radikalisierung**, ein europäisches Netz von Fachleuten an vorderster Front, die täglich mit radikalierungsgefährdeten und bereits radikalisierten Personen arbeiten.<sup>80</sup>

Im **EU-Aktionsplan gegen Rassismus 2020-2025** werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, zivilgesellschaftliche Organisationen in die Gestaltung, Umsetzung und Bewertung der nationalen Aktionspläne gegen Rassismus einzubeziehen.

---

<sup>78</sup> Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zu Standards für Gleichstellungsstellen im Bereich der Gleichbehandlung und Chancengleichheit von Frauen und Männern in Arbeits- und Beschäftigungsfragen und zur Streichung von Artikel 20 der Richtlinie 2006/54/EG und Artikel 11 der Richtlinie 2010/41/EU, COM(2022) 688; Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Festlegung von Standards für Gleichstellungsstellen im Bereich der Gleichbehandlung ungeachtet der Rasse oder der ethnischen Herkunft, der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf ungeachtet der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung, der Gleichbehandlung von Frauen und Männern im Bereich der sozialen Sicherheit und beim Zugang zu und der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen sowie zur Streichung von Artikel 13 der Richtlinie 2000/43/EG und Artikel 12 der Richtlinie 2004/113/EG, COM(2022) 689.

<sup>79</sup> [https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-union-internet-forum-euif\\_de](https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-union-internet-forum-euif_de)

<sup>80</sup> [https://ec.europa.eu/home-affairs/networks/radicalisation-awareness-network-ran/about-ran\\_de#who-are-we](https://ec.europa.eu/home-affairs/networks/radicalisation-awareness-network-ran/about-ran_de#who-are-we). Dem Netz gehören Vertreter der Zivilgesellschaft, Sozialarbeiter, Jugendbetreuer, Lehrkräfte, Angehörige der Gesundheitsberufe, Vertreter lokaler Behörden, Polizeibeamte und Strafvollzugsbeamte an, die sich mit der Prävention und Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus sowie der Rehabilitation und Wiedereingliederung von gewalttätigen Extremisten befassen.

### 3. Schutz zivilgesellschaftlicher Organisationen und Rechteverteidiger

Zivilgesellschaftliche Organisationen und Rechteverteidiger fördern und schützen die in der Charta verankerten Rechte vor Ort und müssen in der Lage sein, in einem *unterstützenden Umfeld* zu arbeiten, in dem in erster Linie ihre eigenen Grundrechte geachtet werden.<sup>81</sup> Sie müssen ihren Aktivitäten ohne ungerechtfertigte Einmischung des Staates nachgehen können<sup>82</sup>, und die Staaten müssen aktiv Maßnahmen zum Schutz und zur Förderung des zivilgesellschaftlichen Raums und der dort tätigen Akteure ergreifen<sup>83</sup>. Während die meisten Mitgliedstaaten dies bereits gewährleisten, berichten zivilgesellschaftliche Organisationen und Rechteverteidiger nach wie vor über *eine Reihe von Herausforderungen, Hindernissen und Beschränkungen* in einigen Mitgliedstaaten, durch die sie in der Ausübung ihrer Tätigkeit eingeschränkt werden.<sup>84</sup> Die Reichweite ihrer Tätigkeiten wird häufig durch budgetäre, personelle oder rechtliche Beschränkungen beeinflusst.

#### *Rückmeldungen aus der Konsultation*

In der Konsultation, die vorbereitend zu diesem Bericht durchgeführt wurde, gaben 61 % der zivilgesellschaftlichen Organisationen an, dass sie mit Schwierigkeiten konfrontiert waren, die ihren „sicheren Raum“ einschränken.<sup>85</sup> Konkret waren 44 % der Befragten verbalen Angriffen und Schikanen, Einschüchterungen, negativen Darstellungen oder Verleumdungs- oder Desinformationskampagnen ausgesetzt.<sup>86</sup> Zu den weiteren Schwierigkeiten zählten digitale

<sup>81</sup> Zivilgesellschaftliche Organisationen und Rechteverteidiger entwickeln zunehmend Instrumente zum Schutz ihrer in der Charta verankerten Rechte, insbesondere des Rechts auf freie Meinungsäußerung, einschließlich des Rechts auf Zugang zu Informationen, sowie des Rechts auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, siehe European Center for Not-for-Profit Law Stichting (ECNL), Europäisches Stiftungszentrum und Donors and Foundations Network in Europe (DAFNE), [How to Use EU Law to Protect Civic Space](#) (2020).

<sup>82</sup> Wie von der Kommission in der Charta-Strategie, vom Europäischen Parlament (Entschließung 2021/2103(INI) und Entschließung zur Gesetzgebungsinitiative 2020/2026(INL)) und vom Gerichtshof der Europäischen Union in seinem Urteil vom 18. Juni 2020, Kommission/Ungarn, C-78/18, ECLI:EU:C:2020:476, Rn. 113, anerkannt.

<sup>83</sup> Siehe Europarat, [Empfehlung CM/Rec\(2018\)11](#) des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die notwendige Stärkung des Schutzes und der Förderung des zivilgesellschaftlichen Raums in Europa, und Resolution 53/144 der Generalversammlung der Vereinten Nationen: [Erklärung über das Recht und die Verpflichtung von Einzelpersonen, Gruppen und Organen der Gesellschaft, die allgemein anerkannten Menschenrechte und Grundfreiheiten zu fördern und zu schützen](#) (Artikel 2).

<sup>84</sup> Siehe FRA-Berichte – Fußnote 35. Siehe auch VN-Leitfaden [Protection and Promotion of Civic Space](#) (2020), S. 8.

<sup>85</sup> [Konsultation der FRA zur Charta 2022](#): Frage (G) Schwierigkeiten unter „sicherer Raum und Schutz“. Siehe auch die FRA-Umfrage zum zivilgesellschaftlichen Raum – Erfahrungen von Organisationen in den Jahren [2018](#) und [2019](#).

<sup>86</sup> Akteure berichteten beispielsweise, dass zivilgesellschaftliche Organisationen in **Slowenien** im Fokus von negativen Darstellungen durch öffentliche Bedienstete standen (Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, Länderkapitel Slowenien, S. 23–24), dass in **Kroatien** Verleumdungs- und Desinformationskampagnen gegen sie geführt wurden (Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, Länderkapitel Kroatien, S. 26) und dass sie in der **Slowakei** verbalen Angriffen durch Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens ausgesetzt waren (Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, Länderkapitel Slowakei, S. 23). In **Ungarn** beklagen die LGBTIQ-Gemeinschaft und bestimmte zivilgesellschaftliche Organisationen, dass sie von Verleumdungskampagnen der Regierung betroffen sind (Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, Länderkapitel Ungarn, S. 30).

Angriffe (19 %), die Kriminalisierung der humanitären oder grundrechteorientierten Arbeit (18 %)<sup>87</sup>, administrative Schikanen (15 %), physische Angriffe auf Personen und Eigentum (15 %), Verletzungen des Datenschutzes (14 %), Überwachung (12 %), Probleme hinsichtlich der ethischen Nutzung von Technologie oder künstlicher Intelligenz (9 %) und strategische Klagen gegen öffentliche Beteiligung (SLAPP-Klagen) (7 %)<sup>88</sup>. Die besonders Betroffenen beschäftigen sich mit den Rechten von Frauen, sexuellen und reproduktiven Rechten, den Rechten von LGBTIQ-Personen, den Rechten von Migranten und Asylbewerbern sowie dem Umweltschutz.<sup>89</sup>

Rechteverteidiger wie NMRI stehen vor ähnlichen Problemen.<sup>90</sup> Wie von der FRA berichtet, „wurde eine erhebliche Zahl von Mitarbeitern und Freiwilligen im Zusammenhang mit ihrer Arbeit für ihre NMRI bedroht oder belästigt (verbal oder schriftlich, auch über das Internet)“.<sup>91</sup> In einigen Mitgliedstaaten sahen sich die NMRI in Bezug auf ihre Unabhängigkeit, die Sicherstellung angemessener Ressourcen und die Erfüllung ihres umfassenden Mandats mit Schwierigkeiten konfrontiert.<sup>92</sup> Das gilt auch für Ombudspersonen.<sup>93</sup> Gleichstellungsstellen

---

<sup>87</sup> In Bezug auf **Griechenland** verwiesen die NRO beispielsweise auf ein Gesetz vom 4. September 2021, das bestimmte Tätigkeiten zivilgesellschaftlicher Organisationen, insbesondere derjenigen, die an Seenotrettungen und Suchaktionen beteiligt sind, unter Strafe stellt (Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, Länderkapitel Griechenland, S. 22).

<sup>88</sup> SLAPP-Klagen sind offensichtlich unbegründete oder missbräuchliche Gerichtsverfahren, die in der Regel von mächtigen Einzelpersonen, Lobbygruppen, Unternehmen und staatlichen Stellen gegen diejenigen eingeleitet werden, die sich für den Schutz des öffentlichen Interesses einsetzen. Ziel ist es, Kritiker zu zensieren, einzuschüchtern und zum Schweigen zu bringen, indem sie mit den Kosten der Rechtsverteidigung belastet werden. Siehe den Vorschlag für eine Richtlinie zum Schutz von Personen, die sich öffentlich beteiligen, vor offenkundig unbegründeten oder missbräuchlichen Gerichtsverfahren (COM(2022) 177 final) und den Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022 (S. 21 und 26), in dem berichtet wird, dass dieses Phänomen in der EU immer häufiger auftritt und eine der Herausforderungen für zivilgesellschaftliche Organisationen darstellt.

<sup>89</sup> In FRA, [Europe's civil society: still under pressure – 2022 update](#) (2022), S. 21, werden Migration, Umweltschutz, Frauenrechte, Rechte von LGBTIQ-Personen, Antirassismus und Kinderrechte als sensible Bereiche aufgeführt. Siehe auch Zusammenfassender Bericht zur gezielten FRA-Konsultation des ENNHRI und Equinet, S. 8, Zusammenfassender Bericht zur gezielten FRA-Konsultation der Dachverbände der europäischen Organisationen der Zivilgesellschaft, S. 15–16. So werden beispielsweise in **Polen** LGBTIQ-Personen und -NRO weiterhin durch Gesetzesinitiativen ins Visier genommen (Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, Länderkapitel Polen, S. 29). In **Italien** sind zivilgesellschaftliche Gruppen, die sich mit den Rechten von Migranten befassen, in besonderem Maße von einer Schrumpfung des zivilgesellschaftlichen Raums betroffen (Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, Länderkapitel Italien, S. 25).

<sup>90</sup> Siehe Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, Mitteilung, S. 24; Zusammenfassender Bericht zur gezielten FRA-Konsultation des ENNHRI und Equinet, S. 10; sowie ENNHRI, [State of the rule of law in the European Union](#) (2022).

<sup>91</sup> Die NMRI berichteten auch, dass sie Gegenstand von negativen Medienberichten oder -kampagnen waren, dass sie im Zusammenhang mit ihrer Arbeit verklagt wurden und dass sie Vorfälle bei der Polizei melden mussten. Eine NMRI berichtete, dass ihre Geschäftsräume das Ziel von Angriffen waren (FRA, [Strong and effective national human rights institutions – challenges, promising practices and opportunities](#) (2019), S. 45). Siehe auch ENNHRI, [2020 Guidelines on support for NHRIs under threat](#) (2020).

<sup>92</sup> Zusammenfassender Bericht zur gezielten FRA-Konsultation des ENNHRI und Equinet, S. 6. In **Ungarn** gibt es beispielsweise nach wie vor Bedenken hinsichtlich der Unabhängigkeit des Kommissars für Grundrechte (Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, Mitteilung, S. 24).



berichteten ebenfalls über ein zunehmend schwieriges Umfeld, in dem es weniger gesellschaftlichen Konsens zu Gleichstellungsfragen gibt und rechtswidrige diskriminierende Äußerungen als akzeptabel erachtet werden.<sup>94</sup> Druck von außen und unzureichende personelle Ausstattung haben in einigen Fällen zu mangelnder Unabhängigkeit und Wirksamkeit der Gleichstellungsstellen geführt.<sup>95</sup>

### 3.1. Beispiele für den Schutz des zivilgesellschaftlichen Raums durch die Mitgliedstaaten

Ein *günstiges Umfeld* ist für zivilgesellschaftliche Organisationen und Rechteverteidiger unerlässlich, damit sie ihre Arbeit ausüben und ihr Vereinigungsrecht wahren können. In vielen Mitgliedstaaten werden sie bei ihrer Arbeit unterstützt, gefördert und auch rechtlich geschützt.<sup>96</sup> In den letzten Jahren waren in der EU mehrere positive Entwicklungen zu verzeichnen, um dieses günstige Umfeld für zivilgesellschaftliche Organisationen und Rechteverteidiger zu fördern<sup>97</sup>, und in einigen Mitgliedstaaten werden legislative und institutionelle Änderungen durchgeführt. So bereiten beispielsweise **Kroatien**<sup>98</sup> und **Deutschland**<sup>99</sup> nationale Aktionspläne zur Verbesserung der Situation von zivilgesellschaftlichen Organisationen vor. In **Slowenien**<sup>100</sup> soll mit einem Gesetz über Nichtregierungsorganisationen ein günstiges Umfeld für zivilgesellschaftliche Organisationen geschaffen werden. In anderen Mitgliedstaaten wie **Bulgarien**<sup>101</sup> und **Litauen**<sup>102</sup> sind besondere Regierungsstellen damit betraut, politische Maßnahmen zur Unterstützung der Zivilgesellschaft zu erarbeiten. In **Finnland** hat der Beirat

<sup>93</sup> So wurden z. B. in **Litauen Bedenken geäußert**, dass fehlende Ressourcen und neue Gesetzesentwürfe das parlamentarische Büro des Bürgerbeauftragten bei der Erfüllung seines Mandats beeinträchtigen könnten (Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, Mitteilung, S. 24). Siehe auch den Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, Empfehlungen an **Kroatien** und **Polen**.

<sup>94</sup> Zusammenfassender Bericht zur gezielten FRA-Konsultation des ENNHRI und Equinet, S. 7. Siehe auch Equinet, [Legislating for stronger, more effective equality bodies](#) (2021).

<sup>95</sup> Empfehlung (EU) 2018/951 der Kommission vom 22. Juni 2018 zu [Standards für Gleichstellungsstellen](#) (Erwägungsgrund 21). Siehe auch Fußnote 78.

<sup>96</sup> Laut dem CIVICUS-Monitor (<https://monitor.civicus.org/>) wird der zivilgesellschaftliche Raum wie folgt bewertet: i) als offen in Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Irland, Litauen, Luxemburg, den Niederlanden, Österreich, Portugal, Schweden und Zypern, ii) als eingeschränkt in Belgien, Bulgarien, Frankreich, Griechenland, Italien, Kroatien, Lettland, Malta, Rumänien, der Slowakei, Slowenien, Spanien und Tschechien und iii) als behindert in Polen und Ungarn.

<sup>97</sup> Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, Mitteilung, S. 25.

<sup>98</sup> Zusammenfassender Bericht zur gezielten FRA-Konsultation der Mitgliedstaaten, S. 12, Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, Mitteilung, S. 25.

<sup>99</sup> Zusammenfassender Bericht zur gezielten FRA-Konsultation der Mitgliedstaaten, S. 12; Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, Länderkapitel Deutschland, S. 25.

<sup>100</sup> Zusammenfassender Bericht zur gezielten FRA-Konsultation der Dachverbände der europäischen Organisationen der Zivilgesellschaft, S. 18–19.

<sup>101</sup> Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, Länderkapitel Bulgarien, S. 25.

<sup>102</sup> Zusammenfassender Bericht zur gezielten FRA-Konsultation der Mitgliedstaaten, S. 12.

der Regierung für zivilgesellschaftliche Maßnahmen eine Strategie für die Zivilgesellschaft entwickelt.<sup>103</sup>

In einigen Mitgliedstaaten äußerten zivilgesellschaftliche Organisationen und Rechteverteidiger jedoch Bedenken darüber, dass ihre Vereinigungsfreiheit durch Rechtsvorschriften beeinträchtigt wird, die vor allem die öffentliche Ordnung oder die Sicherheit betreffen; in einigen Fällen wurden diese Bedenken dem Gericht vorgebracht.<sup>104</sup> Weitere Hindernisse, die von Akteuren genannt wurden, beziehen sich auf die Rechtsvorschriften zur Transparenz<sup>105</sup>, zur Terrorismusbekämpfung<sup>106</sup> und zur Bekämpfung der Geldwäsche<sup>107</sup>. Zu den von der Zivilgesellschaft berichteten weiteren Problemen gehören abschreckende Maßnahmen wie Audits und Finanzierungsprüfungen<sup>108</sup> sowie Schwierigkeiten beim Zugang zu Finanzmitteln<sup>109</sup>.

In den meisten Mitgliedstaaten gibt es keine besonderen Verfahren zur Meldung und Überwachung von Bedrohungen und Angriffen.<sup>110</sup> Infolgedessen kommt den zivilgesellschaftlichen Organisationen und Rechteverteidigern selbst eine wesentliche Rolle bei

---

<sup>103</sup> <https://oikeusministerio.fi/en/-/an-autonomous-and-dynamic-civil-society-for-all>

<sup>104</sup> So hat beispielsweise die **österreichische** Zivilgesellschaft Bedenken hinsichtlich der Auswirkungen von Rechtsvorschriften zur Terrorismusbekämpfung auf den Handlungsspielraum zivilgesellschaftlicher Organisationen, insbesondere für muslimische Organisationen, geäußert (siehe die Berichte über die Rechtsstaatlichkeit 2022 und 2021, Länderkapitel Österreich, S. 23 bzw. 18). In **Frankreich** brachte eine Reihe von Akteuren ihre Besorgnis über den Gesetzesentwurf zur „Stärkung der Achtung der republikanischen Grundsätze“ hinsichtlich seiner möglichen Auswirkungen auf den zivilgesellschaftlichen Raum zum Ausdruck (Gesetz Nr. 2021-1109 vom 24. August 2021; Berichte über die Rechtsstaatlichkeit 2022 und 2021, Länderkapitel Frankreich, S. 23 bzw. 17). In **Griechenland** äußerten einige zivilgesellschaftliche Organisationen Bedenken hinsichtlich des Registrierungsverfahrens für NRO, die in den Bereichen Asyl, Migration und soziale Inklusion tätig sind (Gesetz 4662/2020, geändert durch das Gesetz 4686/2020; siehe Berichte über die Rechtsstaatlichkeit 2020, 2021 und 2022, Länderkapitel Griechenland, S. 22, 12 bzw. 12). Beim griechischen Staatsrat sind drei Rechtsmittel gegen einige Aspekte der Rechtmäßigkeit des Gesetzes über die Registrierung von NRO anhängig. (Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, Länderkapitel Griechenland, S. 21).

<sup>105</sup> So hat beispielsweise in **Polen** ein Entwurf eines Gesetzesvorschlags zur Gewährleistung der „Transparenz von Nichtregierungsorganisationen“ Bedenken der Akteure geweckt (Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, Länderkapitel Polen, S. 29).

<sup>106</sup> In **Schweden** wurde ein Vorschlag zur Änderung der Verfassung vorgelegt, um die Möglichkeiten zur gesetzlichen Einschränkung der Vereinigungsfreiheit zu erweitern, die sich auf Vereinigungen beziehen würde, die sich an Terrorismus beteiligen oder diesen unterstützen, und zivilgesellschaftliche Organisationen äußerten die Befürchtung, dass die Änderung unzulässige Eingriffe in die Vereinigungsfreiheit ermöglichen könnte (Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, Länderkapitel Schweden, S. 19). Siehe Arbeitsgruppe „Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung“, *Combating the abuse of non-profit organisations (Empfehlung 8)* (2015).

<sup>107</sup> In **Zypern** berichteten zivilgesellschaftliche Organisationen, dass Rechtsvorschriften, die die Einhaltung der Vorschriften zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung und der Geldwäsche sicherstellen sollen, dazu geführt haben, dass mehrere zivilgesellschaftliche Organisationen aus dem Verzeichnis gestrichen wurden (Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022 und 2021, Länderkapitel Zypern, S. 16 bzw. 12).

<sup>108</sup> Beispielsweise warfen die Rechnungsprüfungen der zivilgesellschaftlichen Organisationen in **Ungarn** Bedenken auf (Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, Länderkapitel Ungarn, S. 29).

<sup>109</sup> Siehe Kapitel 4: Unterstützung zivilgesellschaftlicher Organisationen und Rechteverteidiger.

<sup>110</sup> Zusammenfassender Bericht zur gezielten FRA-Konsultation der Mitgliedstaaten, S. 13.



der *Überwachung und Berichterstattung* über den zivilgesellschaftlichen Raum zu.<sup>111</sup> So hat z. B. das **slowakische** Nationale Zentrum für Menschenrechte Drohungen, Einschüchterungen, Schikanen und Einschränkungen von Rechten dokumentiert, mit denen die Zivilgesellschaft konfrontiert ist, die sich für den Umweltschutz, die Rechte von LGBTIQ-Personen und die Rechte von Frauen, auch im Bereich der sexuellen und reproduktiven Gesundheit und Rechte, einsetzt.<sup>112</sup> In **Finnland** entwickelte eine zivilgesellschaftliche Organisation das Instrument „Together Against Hate“ (Gemeinsam gegen Hass) zur Erhebung von Daten über Bedrohungen oder Angriffe auf zivilgesellschaftliche Organisationen und Rechteverteidiger.<sup>113</sup> Darüber hinaus überwacht die Online-Forschungsplattform **CIVICUS Monitor**<sup>114</sup> die Freiheit der Zivilgesellschaft in 197 Ländern und Gebieten, und **Civic Space Watch**<sup>115</sup> sammelt Erkenntnisse von Gruppen in Europa über die Lage der Zivilgesellschaft und ermittelt nationale und europaweite Trends.

Um gegen physische und online stattfindende Angriffe auf zivilgesellschaftliche Organisationen und Rechteverteidiger in **Frankreich** vorzugehen, überwacht das Innenministerium Berichte über rechtswidrige Handlungen gegen diese Gruppen und kann über seinen Schutzdienst geeignete Maßnahmen ergreifen.<sup>116</sup> **Luxemburg**<sup>117</sup> und die **Niederlande**<sup>118</sup> setzten Projekte um, die es ausländischen Rechteverteidigern, die in ihrem eigenen Land bedroht oder unter Druck gesetzt werden, ermöglichen, sich bis zu drei Monate lang in Sicherheit aufzuhalten. In **Schweden** wurde ein nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung von Bedrohungen und Hass angenommen, die unter anderem gegen zivilgesellschaftliche Organisationen und Rechteverteidiger gerichtet sind.<sup>119</sup>

NMRI und Gleichstellungsstellen arbeiten auch an der Förderung eines sicheren und günstigen Umfelds für zivilgesellschaftliche Organisationen auf nationaler Ebene. Beispielsweise arbeiten

---

<sup>111</sup> Zusammenfassender Bericht zur gezielten FRA-Konsultation des ENNHRI und Equinet, S. 9, Zusammenfassender Bericht zur gezielten FRA-Konsultation der Dachverbände der europäischen Organisationen der Zivilgesellschaft, S. 19. Siehe auch ENNHRI, [State of the rule of law in the European Union 2022 \(2022\)](#).

<sup>112</sup> Das slowakische Nationale Zentrum für Menschenrechte erfasste elf Fälle, die von den Befragten als Drohungen, Schikanen oder Einschüchterungen eingestuft wurden. Am häufigsten kam es zu Schikanen und Verleumdungen von Einzelpersonen oder deren Familien. Darüber hinaus waren Bedrohungen und der Einsatz von Verwaltungsverfahren als Form der Schikane (z. B. Beschwerden, Strafanzeigen) weitverbreitet (Zusammenfassender Bericht zur gezielten FRA-Konsultation des ENNHRI und Equinet, S. 9).

<sup>113</sup> Zusammenfassender Bericht zur gezielten FRA-Konsultation der Mitgliedstaaten, S. 13, in Bezug auf das im Rahmen des Programms „Rechte, Gleichstellung und Unionsbürgerschaft“ finanzierte Projekt „[Yhdessä vihaa vastaan](#)“.

<sup>114</sup> <https://monitor.civicus.org/>

<sup>115</sup> <https://civicspacewatch.eu/>

<sup>116</sup> Zusammenfassender Bericht zur gezielten FRA-Konsultation der Mitgliedstaaten, S. 14, in dem festgestellt wird, dass bedrohten Personen oder Journalisten seit vielen Jahren Schutz gewährt wird.

<sup>117</sup> Beitrag von ENNHRI, S. 10, in dem darauf hingewiesen wird, dass in **Deutschland** ein Schutzprogramm für Menschenrechtsverteidiger eingerichtet wurde, die aufgrund ihrer Arbeit bedroht werden. Dazu gehören Unterstützung vor Ort und Zuschüsse für einen vorübergehenden Umzug.

<sup>118</sup> Zusammenfassender Bericht zur gezielten FRA-Konsultation der Mitgliedstaaten, S. 14.

<sup>119</sup> Zusammenfassender Bericht zur gezielten FRA-Konsultation der Mitgliedstaaten, S. 13.

NMRI eng mit zivilgesellschaftlichen Organisationen zusammen, indem sie ihnen Schulungen bieten<sup>120</sup> und sie und beim Kapazitätsaufbau unterstützen<sup>121</sup>. In **Griechenland** sprach sich die Nationale Menschenrechtskommission für die Annahme eines Legislativvorschlags zum Schutz von Rechteverteidigern vor Angriffen, Repressalien und Einschränkungen ihrer Rechte aus.<sup>122</sup>

### 3.2. EU-Initiativen zum Schutz des zivilgesellschaftlichen Raums

Die EU nahm eine Reihe von Schritten vor, um zivilgesellschaftliche Organisationen und Rechteverteidiger *zu schützen*.<sup>123</sup> Anhand der Instrumente, die zur Förderung und zum Schutz der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Grundrechte entwickelt wurden, soll ein günstiges Umfeld für zivilgesellschaftliche Organisationen und Rechteverteidiger geschaffen, erhalten und geschützt werden.

Insbesondere wird im jährlichen **Bericht** der Kommission **über die Rechtsstaatlichkeit** als Teil ihrer vierten Säule, die institutionelle Kontrollen und Gegenkontrollen umfasst, eine Bewertung der Beschaffenheit des zivilgesellschaftlichen Raums in allen Mitgliedstaaten gegeben, es wird anerkannt, dass die Zivilgesellschaft „im System der Kontrolle und Gegenkontrolle [ebenfalls] eine zentrale Rolle“<sup>124</sup> spielt, und es werden die Entwicklungen in Bezug auf ein der Zivilgesellschaft förderliches Rahmenwerk untersucht. Im Jahr 2022 wurden im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit Empfehlungen an die Mitgliedstaaten gerichtet, darunter in einigen Fällen auch zur Beschaffenheit des zivilgesellschaftlichen Raums.<sup>125</sup>

Mit der Initiative der Kommission zur **Bekämpfung von SLAPP-Klagen** aus dem Jahr 2022 wurden konkrete Maßnahmen in Gang gesetzt, um alle Akteure, die sich öffentlich beteiligen, vor offensichtlich unbegründeten oder missbräuchlichen Gerichtsverfahren zu schützen, und sie wird daher zu einem sicheren und günstigen Umfeld für zivilgesellschaftliche Organisationen und Rechteverteidiger beitragen.<sup>126</sup>

---

<sup>120</sup> Die NMRI-Akademie 2021, die von ENNHRI gemeinsam mit dem Büro der OSZE für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) organisiert wurde, war diesem Thema gewidmet. [Schutz von Menschenrechtsverteidigern und gemeinsame Schaffung eines inklusiven zivilgesellschaftlichen Raums in Europa: Die Rolle der NMRI – Follow-up-Schulung 2021 der NMRI-Akademie | OSZE](#).

<sup>121</sup> ENNHRI, [State of the rule of law in the European Union](#) (2022), S. 39.

<sup>122</sup> Zusammenfassender Bericht zur gezielten FRA-Konsultation des ENNHRI und Equinet, S. 8.

<sup>123</sup> Zusammenfassender Bericht zur gezielten FRA-Konsultation der Dachverbände der europäischen Organisationen der Zivilgesellschaft, S. 19.

<sup>124</sup> [Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, Mitteilung](#), S. 20.

<sup>125</sup> Siehe den Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, [Empfehlungen](#) der Kommission an die Mitgliedstaaten zum zivilgesellschaftlichen Raum und zu den Herausforderungen für zivilgesellschaftliche Organisationen und Rechteverteidiger (wie Konsultationsmechanismen und die Rolle von NMRI) in Dänemark, Estland, Griechenland, Irland, Italien, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Polen, Rumänien, Schweden, Tschechien, Ungarn und Zypern.

<sup>126</sup> Siehe [Empfehlung \(EU\) 2022/758](#) der Kommission vom 27. April 2022 zum Schutz von Journalisten und Menschenrechtsverteidigern, die sich öffentlich beteiligen, vor offenkundig unbegründeten oder missbräuchlichen Gerichtsverfahren („Strategische Klagen gegen öffentliche Beteiligung“); Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz von Personen, die sich öffentlich beteiligen, vor offenkundig

In dem Vorschlag für eine neue **Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt**<sup>127</sup> wird bestätigt, dass Personen, einschließlich der Mitglieder zivilgesellschaftlicher Organisationen, die Umweltstraftaten melden, in allen Strafverfahren die erforderliche Unterstützung und Hilfe erhalten sollten. Umweltschützer fallen auch unter die vorgeschlagene Richtlinie und Empfehlung zum Schutz vor SLAPP-Klagen im Einklang mit den Anforderungen des Übereinkommens von Århus.<sup>128</sup>

Mit dem vorgeschlagenen **Europäischen Medienfreiheitsgesetz** wird das Funktionieren des Binnenmarkts für Medien verbessert, indem es für mehr Transparenz sorgt und Marktverzerrungen beseitigt, wodurch auch die Medienfreiheit und der Medienpluralismus in allen Mitgliedstaaten gestärkt werden und sichergestellt wird, dass Journalisten und Redakteure ungehindert arbeiten können.<sup>129</sup> Ebenso zielt die **Empfehlung der Kommission zur Gewährleistung des Schutzes, der Sicherheit und der Handlungskompetenz von Journalisten und anderen Medienschaffenden** darauf ab, sicherere Arbeitsbedingungen für Medienschaffende sowohl online als auch offline zu gewährleisten.<sup>130</sup>

Auf Anregung des Europäischen Parlaments<sup>131</sup> arbeitet die Kommission auch an einer **Gesetzgebungsinitiative zur länderübergreifenden Anerkennung von Vereinigungen in der EU**<sup>132</sup>. Im Mittelpunkt dieser Initiative werden die länderübergreifenden Tätigkeiten von Vereinigungen stehen, sodass ihnen ermöglicht wird, in vollem Umfang vom Binnenmarkt zu profitieren und ihre in der Charta verankerten Grundrechte in Anspruch zu nehmen.

Zusätzlich zu den rechtlichen Maßnahmen ergreift die Kommission *Durchsetzungsmaßnahmen*, um zivilgesellschaftliche Organisationen und Rechteverteidiger vor sie betreffenden Maßnahmen zu schützen, die gegen das EU-Recht, einschließlich der Charta, verstoßen.<sup>133</sup> Die Kommission hat zwei Vertragsverletzungsverfahren gegen **Ungarn** wegen eines Gesetzes über aus dem Ausland stammende Finanzierungen von Organisationen der Zivilgesellschaft<sup>134</sup> und eines

---

unbegründeten oder missbräuchlichen Gerichtsverfahren („strategische Klagen gegen öffentliche Beteiligung“), COM(2022) 177 final); ENNHRI, [The EU has a key role in safeguarding human rights defenders from strategic litigation against public participation](#) (2022).

<sup>127</sup> COM(2021) 851 final, Artikel 13.

<sup>128</sup> COM(2022) 177 final. Als Vertragsparteien des **Übereinkommens von Århus** müssen die EU und die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass Menschen, die ihre Rechte im Einklang mit den Bestimmungen des Übereinkommens ausüben, vor jeglicher Bestrafung, Verfolgung oder Belästigung geschützt werden.

<sup>129</sup> C(2022) 6536 final. Siehe ENNHRI, [NHRIs evidence the need to adopt common EU standards on media transparency, pluralism and freedom](#) (2022) und Zusammenfassender Bericht zur gezielten FRA-Konsultation des ENNHRI und Equinet, S. 8.

<sup>130</sup> C(2021) 6650 final.

<sup>131</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments mit Empfehlungen an die Kommission zu [einem Statut für länderübergreifende Europäische Vereine und Organisationen ohne Erwerbszweck](#), 2020/2026(INL).

<sup>132</sup> [Binnenmarkt – Vorschlag für eine Gesetzgebungsinitiative zu grenzüberschreitenden Tätigkeiten von Vereinen \(europa.eu\)](#).

<sup>133</sup> Charta-Strategie, S. 6–7.

<sup>134</sup> Urteil des Gerichtshofs vom 18. Juni 2020, Europäische Kommission/Ungarn, C-78/18, ECLI:EU:C:2020:476.

Gesetzes zur Kriminalisierung der Hilfe für Asylbewerber<sup>135</sup> eingeleitet. Die Urteile des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) in diesen beiden Rechtssachen haben einen Präzedenzfall gegenüber vergleichbaren Rechtsvorschriften geschaffen und die Schlüsselrolle des Gerichtshofs beim Schutz des zivilgesellschaftlichen Raums und der Grundrechte in der EU untermauert.

Die Zusage der EU, zum Schutz und zur Befähigung des zivilgesellschaftlichen Raums beizutragen, spiegelt sich auch in ihrem *auswärtigen Handeln* wider, unter anderem im **EU-Aktionsplan für Menschenrechte und Demokratie (2020-2024)**.<sup>136</sup> Sie wird auch in den **Leitlinien der EU zum Schutz von Menschenrechtsverteidigern** dargelegt.<sup>137</sup>

Seit 2015 unterstützt die Kommission Mechanismen zum Schutz von am stärksten gefährdeten Menschenrechtsverteidigern. Der **EU-Notfonds für gefährdete Menschenrechtsverteidiger**<sup>138</sup> bietet Unterstützung für Menschenrechtsverteidiger anhand von kleinen Finanzhilfen. **ProtectDefenders.eu**<sup>139</sup> ist ein Bündnis zivilgesellschaftlicher Organisationen, das international tätig ist und Unterstützungsanträge von Menschenrechtsverteidigern entgegennimmt, bearbeitet und beantwortet. Es bietet einen ständigen flexiblen Dienst für die Planung der Unterstützung, die vom Kapazitätsaufbau über Rechts- und Sicherheitsberatung bis hin zu Umzugs- und Unterkunftsdiensten reicht. Im Rahmen der **Fazilität für Menschenrechtskrisen** werden zivilgesellschaftliche Organisationen mit dem Ziel unterstützt, das Überleben von Menschenrechtsbewegungen zu gewährleisten, die in einem Umfeld agieren, in dem sie besonderen Repressionen ausgesetzt sind.<sup>140</sup>

Die Kommission finanzierte auch die Entwicklung des Tools „**CSO Meter**“.<sup>141</sup> Damit wird die Offenheit des zivilgesellschaftlichen Umfelds in den Ländern der Östlichen Partnerschaft im Rahmen des Europäischen Nachbarschaftsinstruments bewertet.<sup>142</sup>

Zum Schutz des zivilgesellschaftlichen Raums hat die EU eine enge Zusammenarbeit mit *internationalen Organisationen* sowie einen Dialog mit ihnen begonnen. Konkret nutzt die EU die vom **Europarat** und seinen Überwachungsgremien entwickelten Standards und Kenntnisse in vollem Umfang. Das Ministerkomitee des Europarates hat drei nicht verbindliche Instrumente

---

<sup>135</sup> Urteil des Gerichtshofs vom 16. November 2021, Europäische Kommission/Ungarn, C-821/19, ECLI:EU:C:2021:930.

<sup>136</sup> [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu\\_action\\_plan\\_on\\_human\\_rights\\_and\\_democracy\\_2020-2024.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_action_plan_on_human_rights_and_democracy_2020-2024.pdf)

<sup>137</sup> [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu\\_guidelines\\_hrd\\_en.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_guidelines_hrd_en.pdf)

<sup>138</sup> C(2018) 6798 final, Anhang 1.

<sup>139</sup> [ProtectDefenders.eu](https://protectdefenders.eu).

<sup>140</sup> C(2018) 6798 final, Anhang 2.

<sup>141</sup> <https://csometer.info/>

<sup>142</sup> Bei diesem Projekt wird auf eine Reihe von Standards und Indikatoren zurückgegriffen, um den rechtlichen Rahmen für zivilgesellschaftliche Organisationen und ihre Situation in zehn Bereichen zu bewerten, darunter die Vereinigungs-, Versammlungs- und Meinungsfreiheit, das Recht auf Privatsphäre und der Zugang zu Finanzmitteln.

zum zivilgesellschaftlichen Raum angenommen.<sup>143</sup> Der zwischenstaatliche Lenkungsausschuss für Menschenrechte untersucht die Auswirkungen nationaler Rechtsvorschriften, Strategien und Verfahren auf die Tätigkeiten von zivilgesellschaftlichen Organisationen und Rechteverteidigern und ermittelt bewährte Verfahren zur Förderung und zum Schutz des zivilgesellschaftlichen Raums. Der **Expertenrat für NRO-Recht** verfolgt die Umsetzung einer Empfehlung zum Rechtsstatus von NRO<sup>144</sup> und berät in Bezug auf die Frage, wie das nationale Recht und die nationale Praxis mit den europäischen Standards in Einklang gebracht werden können.<sup>145</sup> Darüber hinaus verfolgt die **Plattform zur Förderung des Schutzes journalistischer Tätigkeiten und der Sicherheit von Journalisten** Angriffe auf Journalisten und gibt an, ob sie von staatlichen oder nichtstaatlichen Akteuren initiiert wurden und wie schwerwiegend die Angriffe sind.<sup>146</sup>

Die **Vereinten Nationen** sind ebenfalls ein wichtiger Partner, insbesondere ihre Überwachungsmechanismen, deren Schwerpunkt auf der Bekämpfung von Angriffen, Schikanen, Kriminalisierungen und Verleumdungskampagnen liegt, von denen die Zivilgesellschaft in den letzten Jahren weltweit, auch in der EU, betroffen war.<sup>147</sup>

Die Zusammenarbeit mit dem **Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR)** der **Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)** ist ebenfalls von entscheidender Bedeutung. Das BDIMR unterstützt die nationalen Behörden bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen zum Schutz von Menschenrechtsverteidigern, indem sie ihre Handlungsfähigkeit<sup>148</sup> und den Aufbau von Kapazitäten durch Aus- und Fortbildung in Menschenrechtsfragen<sup>149</sup> überwacht.

---

<sup>143</sup> [Empfehlung CM/Rec\(2021\)1](#) des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zur Entwicklung und Stärkung wirksamer, pluralistischer und unabhängiger nationaler Menschenrechtseinrichtungen; [Empfehlung CM/Rec\(2019\)6](#) des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die Entwicklung der Institution der Ombudsstelle; [Empfehlung CM/Rec\(2018\)11](#) des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die Notwendigkeit, den Schutz und die Förderung zivilgesellschaftlichen Raums in Europa zu stärken.

<sup>144</sup> [Empfehlung CM/Rec\(2007\)14](#) des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über den rechtlichen Status von Nichtregierungsorganisationen in Europa.

<sup>145</sup> <https://www.coe.int/en/web/ingo/expert-council>

<sup>146</sup> <https://fom.coe.int/en/pays>

<sup>147</sup> Zusammenfassender Bericht zur gezielten FRA-Konsultation von internationalen Organisationen, S. 2 und 4. Beispielsweise trägt das Menschenrechtsbüro der Vereinten Nationen zum Schutz zivilgesellschaftlicher Akteure bei, indem es die globalen und nationalen Rahmenbedingungen für den zivilgesellschaftlichen Raum überwacht und die Bemühungen der Vereinten Nationen zur Überwachung, Verhütung und Bekämpfung von [Einschüchterungen und Repressalien](#) gegen Personen, die mit den Vereinten Nationen zusammenarbeiten, leitet. Das Büro setzt sich auch für folgende Bereiche ein und bietet darin Orientierungshilfe und Unterstützung: i) Annahme und Umsetzung von Gesetzen, Strategien und Verfahren, die Bedrohungen erkennen und die Zivilgesellschaft vor Angriffen – online und offline – schützen; ii) Entwicklung integrierter Schutznetzwerke auf internationaler, regionaler und nationaler Ebene.

<sup>148</sup> Siehe OSZE-BDIMR, [The situation of human rights defenders in selected OSCE participating states. The final report of the first assessment cycle \(2017-2019\)](#) (2021); dem Bericht zufolge wird in der gesamten OSZE-Region eine regelmäßige Überwachung und Berichterstattung über die Lage von Rechteverteidigern durchgeführt. Das BDIMR der OSZE bietet auch fachliche Beratung an, sensibilisiert die Staaten für ihre Verpflichtungen zum Schutz



#### 4. Unterstützung von zivilgesellschaftlichen Organisationen und Rechteverteidigern

Der Zugang zu finanziellen Ressourcen und die Freiheit, sie zu nutzen, sind integraler Bestandteil des Rechts auf Vereinigungsfreiheit.<sup>150</sup> Zivilgesellschaftliche Organisationen und Rechteverteidiger benötigen *ausreichende finanzielle Ressourcen*, um ihre Aufgaben wirksam erfüllen zu können.<sup>151</sup> Mehrere Mitgliedstaaten berichten, dass sie die finanzielle Unterstützung für zivilgesellschaftliche Organisationen generell<sup>152</sup> und als Kompensation für die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie erhöht haben<sup>153</sup>; internationale Geber und die EU haben dies in den letzten Jahren erheblich ergänzt.<sup>154</sup> Jedoch haben zivilgesellschaftliche Organisationen und Rechteverteidiger in der gesamten EU Schwierigkeiten, ihre spezifischen Tätigkeiten, insbesondere bei den Interessenvertretungs- und Kontrollfunktionen, zu finanzieren – eine Entwicklung, die durch die Pandemie und die derzeitige Krise bei den Lebenshaltungskosten<sup>155</sup> noch verschärft wird.

##### *Rückmeldungen aus der Konsultation*

In der zur Vorbereitung dieses Berichts durchgeführten Konsultation haben zivilgesellschaftliche Organisationen und Rechteverteidiger den Mangel an Finanzmitteln als eine der größten Herausforderungen für ihre Arbeit genannt; ihren Berichten zufolge gibt es in vielen Mitgliedstaaten nur wenige Finanzierungsmöglichkeiten, insbesondere für die Arbeit in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Grundrechte.<sup>156</sup>

von Rechteverteidigern und fördert den Dialog zwischen Staaten und der Zivilgesellschaft über die Arbeit von Rechteverteidigern. Außerdem unterstützt das Büro NMRI und andere Rechteverteidiger, indem es Kapazitäten aufbaut, um die Überwachung und Berichterstattung auf sichere Weise durchzuführen.

<sup>149</sup> <https://www.osce.org/odihr/human-rights-defenders>

<sup>150</sup> Siehe OSZE-BDIMR, *Guidelines on freedom of association* (2015), Grundsatz 7.

<sup>151</sup> Drei Mitgliedstaaten verwiesen auf die Bereitstellung von Unterstützung durch nichtfinanzielle Mittel (Zusammenfassender Bericht zur gezielten FRA-Konsultation der Mitgliedstaaten, S. 18). Die Unterstützung kann auch durch andere Mittel erfolgen, wie Kapazitätsaufbau, Engagement und Gespräche, Schutz und das Eintreten für die Interessen von zivilgesellschaftlichen Organisationen. Der vorliegende Bericht befasst sich mit diesen Tätigkeiten in den Kapiteln 2 und 5.

<sup>152</sup> Beispielsweise hat **Frankreich** zwischen 2021 und 2022 die Mittel für Rechteverteidiger, den Verteidiger der Rechte (Défenseur des droits) und die nationale beratende Kommission für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte (CNCDH) aufgestockt (Zusammenfassender Bericht zur gezielten FRA-Konsultation der Mitgliedstaaten, S. 19). In **Deutschland** sind die Mittel für zivilgesellschaftliche Organisationen im Rahmen des Bundesprogramms „Demokratie leben“ seit 2015 erheblich erhöht worden (Zusammenfassender Bericht zur gezielten FRA-Konsultation der Mitgliedstaaten, S. 19).

<sup>153</sup> In **Österreich** wurde in Absprache mit den betroffenen Organisationen ein Fonds eingerichtet, um gemeinnützige Organisationen bei der Bewältigung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie finanziell zu unterstützen (Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, Länderkapitel Österreich, S. 18).

<sup>154</sup> Der Schwerpunkt der Finanzhilfen im Rahmen des EWR-Finanzierungsmechanismus und des norwegischen Finanzierungsmechanismus im Rahmen des „[Active Citizens Fund](#)“ liegt gleichfalls auf langfristiger Nachhaltigkeit und den Kapazitäten der Zivilgesellschaft.

<sup>155</sup> Siehe Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, Mitteilung, S. 24; siehe auch FRA, *Protecting civic space in the EU* (2021), S. 39, und FRA, *Europe's Civil Society: Still Under Pressure* (2022), S. 32; Equinet, *Legislating for stronger, more effective equality bodies* (2021) S. 4.

<sup>156</sup> Zusammenfassender Bericht zur gezielten FRA-Konsultation der Dachverbände der europäischen Organisationen der Zivilgesellschaft, S. 22. Siehe auch Europäisches Bürgerforum, *Towards vibrant European civic and democratic*

Die Online-Konsultation verdeutlichte<sup>157</sup>, dass fast die Hälfte der befragten Organisationen (49 %) über Hindernisse innerhalb des Finanzierungsrahmens berichtete. So berichteten 40 % über Hürden bei der Finanzierung. Ein geringerer Prozentsatz der Organisationen (weniger als 15 %) verwies auf Schwierigkeiten im Zusammenhang mit dem Status der Gemeinnützigkeit, ausländischer Finanzierung, Steuersystemen, Korruption in der Rechnungslegung und Rechnungsprüfung sowie Beschränkungen bei der Online-Mittelbeschaffung.

#### 4.1. Beispiele für die Unterstützung zivilgesellschaftlicher Akteure durch die Mitgliedstaaten

Eine der wichtigsten Finanzierungs- und Ressourcenquellen für zivilgesellschaftliche Organisationen und Rechteverteidiger sind die Mitgliedstaaten. Alle Mitgliedstaaten geben öffentliche Finanzmittel für zivilgesellschaftliche Organisationen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene aus, und es stehen viele *verschiedene Finanzierungsprogramme* zur Verfügung. So leisten beispielsweise die Fonds für zivilgesellschaftliche Organisationen in **Estland**<sup>158</sup>, **Lettland**<sup>159</sup>, **Litauen**<sup>160</sup> und **Malta**<sup>161</sup> institutionelle Unterstützung für den Kapazitätsaufbau zivilgesellschaftlicher Organisationen. In **Finnland** erhalten zivilgesellschaftliche Organisationen staatliche Mittel aus verschiedenen Quellen, darunter die Einnahmen eines staatlichen Unternehmens, das auf dem regulierten Glücksspielmarkt tätig ist.<sup>162</sup> In einigen Mitgliedstaaten wie **Dänemark**, den **Niederlanden** und **Schweden** stehen öffentliche Mittel für die Verteidigung der Grundrechte zur Verfügung.<sup>163</sup> Viele Mitgliedstaaten bieten außerdem in gewissem Umfang Mittel zur Deckung der Verwaltungs- und Infrastrukturkosten der zivilgesellschaftlichen Organisationen an.<sup>164</sup>

In einigen Mitgliedstaaten gibt es auch *günstige Steuerregelungen* für Spenden an zivilgesellschaftliche Organisationen<sup>165</sup>, die Anreize für private Spenden bieten. Die meisten Mitgliedstaaten gestatten zivilgesellschaftlichen Organisationen, Subventionen, Finanzhilfen und

---

[space](#) (2022), S. 37, zu den Herausforderungen, mit denen einige zivilgesellschaftliche Organisationen beim Zugang zu europäischen Strukturfondsmitteln konfrontiert sind.

<sup>157</sup> [Konsultation der FRA zur Charta 2022](#): Frage (L) Hindernisse unter „Finanzierungsrahmen“.

<sup>158</sup> Im Rahmen der Nationalen Stiftung für die Zivilgesellschaft (Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, Länderkapitel Estland, S. 15).

<sup>159</sup> Im Rahmen des NRO-Fonds und des Staatshaushaltsprogramms (Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, Länderkapitel Lettland, S. 18).

<sup>160</sup> Im Rahmen des nationalen NRO-Fonds (Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, Länderkapitel Litauen, S. 20).

<sup>161</sup> Beispielsweise der **maltesische** Fonds für die Zivilgesellschaft (Zusammenfassender Bericht zur gezielten FRA-Konsultation der Dachverbände der europäischen Organisationen der Zivilgesellschaft, S. 20).

<sup>162</sup> Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, Länderkapitel Finnland, S. 19.

<sup>163</sup> Zusammenfassender Bericht zur gezielten FRA-Konsultation der Mitgliedstaaten, S. 20.

<sup>164</sup> In **Kroatien** und **Dänemark** stehen beispielsweise öffentliche Mittel für die Grundkosten zivilgesellschaftlicher Organisationen zur Verfügung. In **Slowenien** und **Schweden** ist die Deckung von Verwaltungsausgaben im Rahmen des Projektbudgets zulässig (Zusammenfassender Bericht zur gezielten FRA-Konsultation der Mitgliedstaaten, S. 17–18).

<sup>165</sup> Siehe FRA, [Protecting civic space in the EU](#) (2021), S. 8.



Spenden steuerfrei zu erhalten.<sup>166</sup> So sind beispielsweise in **Italien** Spenden an zivilgesellschaftliche Organisationen steuerlich absetzbar, und in **Tschechien** sind zivilgesellschaftliche Organisationen von der Einkommensteuer, der Kraftfahrzeugsteuer und der Grundsteuer befreit, wenn die Kosten für organisatorische Zwecke anfallen.<sup>167</sup>

Es gab auch Fälle, bei denen die Mittel zur Verfügung standen, doch die zivilgesellschaftlichen Organisationen und Rechteverteidiger mit *Hindernissen beim Zugang zu diesen Mitteln* konfrontiert waren, darunter komplexe, aufwendige und nicht immer transparente Antrags- oder Berichtsverfahren und Förderkriterien sowie die starke Nachfrage nach verfügbaren Mitteln.<sup>168</sup> Eine weitere Herausforderung, über die von den zivilgesellschaftlichen Organisationen berichtet wird, besteht in der kurzfristigen Finanzierung von Projekten, die nach und nach die längerfristige Finanzierung oder die Finanzierung von Verwaltungsausgaben ersetzt.<sup>169</sup>

Mehrere Mitgliedstaaten arbeiten an der Bewältigung solcher Herausforderungen in Bezug auf die Verfügbarkeit, den Zugang und die Nachhaltigkeit der Finanzierungen. Sie versuchen, eine *gerechte Verteilung* der Mittel sicherzustellen, indem sie für transparente Kriterien und eine allgemein zugängliche Veröffentlichung von Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen sorgen. So wird beispielsweise in **Spanien** eine gerechte Verteilung der Mittel durch ein Gesetz<sup>170</sup> sichergestellt, das eine Veröffentlichung der Bewertungskriterien vorsieht.

Die meisten Mitgliedstaaten haben auch Pläne für einen *einfacheren und rascheren Zugang zu Finanzmitteln* – auch durch Digitalisierung.<sup>171</sup> So werden beispielsweise in der **Slowakei** und in **Kroatien** neue Online-Systeme geschaffen, um die Verwaltungsverfahren für die öffentliche Finanzierung zu vereinfachen.<sup>172</sup> Unterdessen werden in **Slowenien** Pauschalsätze und -beträge verwendet, um das Finanzierungssystem zu vereinfachen.

In einigen Mitgliedstaaten entstehen weitere Hindernisse durch *die politisierte Verteilung öffentlicher Mittel*, durch die regierungskritische Organisationen der Zivilgesellschaft zugunsten von sogenannten „GONGO“ (staatlich organisierten regierungsunabhängigen Organisationen) ausgeschlossen werden.<sup>173</sup> Solche Hindernisse können aus Praktiken bestehen, die den Zugang

---

<sup>166</sup> Zusammenfassender Bericht zur gezielten FRA-Konsultation der Mitgliedstaaten, S. 21. In **Slowenien** und in der **Slowakei** gibt es steuerliche Zuweisungssysteme, die es Einzelpersonen und Unternehmen ermöglichen, einen Prozentsatz der entrichteten Einkommensteuer für gemeinnützige Zwecke, einschließlich zivilgesellschaftlicher Organisationen, zu verwenden (Zusammenfassender Bericht zur gezielten FRA-Konsultation der Mitgliedstaaten, S. 17–18).

<sup>167</sup> Zusammenfassender Bericht zur gezielten FRA-Konsultation der Mitgliedstaaten, S. 21.

<sup>168</sup> Zusammenfassender Bericht zur gezielten FRA-Konsultation der Dachverbände der europäischen Organisationen der Zivilgesellschaft, S. 22. Siehe auch FRA, *Europe's civil society: still under pressure* (2022), S. 32.

<sup>169</sup> Siehe FRA, *Challenges facing civil society organisations working on human rights in the EU* (2018), S. 32.

<sup>170</sup> Gesetz 38/2003 vom 17. November 2003 über allgemeine Subventionen.

<sup>171</sup> Zusammenfassender Bericht zur gezielten FRA-Konsultation der Mitgliedstaaten, S. 20.

<sup>172</sup> Zusammenfassender Bericht zur gezielten FRA-Konsultation der Mitgliedstaaten, S. 20–21.

<sup>173</sup> In **Ungarn** wurden Fragen zur Rolle des Staates bei der Finanzierung der Zivilgesellschaft aufgeworfen. Den Akteuren zufolge hat die Regierung die Verteilung der Mittel über den Nationalen Kooperationsfonds zentralisiert und begünstigt die Finanzierung von sogenannten GONGO. Im Jahr 2021 verlor Ungarn seinen Anspruch auf die

zivilgesellschaftlicher Organisationen zu öffentlichen Mitteln behindern, indem beispielsweise ihre Fürspracheaktivitäten als politische Aktivitäten betrachtet werden<sup>174</sup> und sich dies auf ihre Steuerbefreiung auswirkt<sup>175</sup>, sowie aus Vorschriften über ausländische Spenden<sup>176</sup>. Zivilgesellschaftliche Organisationen, die in bestimmten sensiblen Bereichen wie den Rechten von LGBTIQ-Personen und der Gleichstellung der Geschlechter tätig sind, darunter auch Interessenvertretung und strategische Prozessführung<sup>177</sup>, sind zudem von der öffentlichen Finanzierung ausgeschlossen<sup>178</sup>.

## 4.2. Unterstützung zivilgesellschaftlicher Akteure durch die EU

### 4.2.1. Programm „Bürgerinnen und Bürger, Gleichstellung, Rechte und Werte“ (CERV)

Die Kommission bezieht seit jeher auch zivilgesellschaftliche Organisationen und Rechteverteidiger als Begünstigte in ihre Finanzierungsprogramme mit ein und ergänzt dadurch die Bemühungen der Mitgliedstaaten. Mit einem Budget von 1,55 Mrd. EUR für den Zeitraum 2021-2027 ist das CERV-Programm der bislang größte Fonds für Grundrechte innerhalb der EU. Das Programm dient dem Schutz und der Förderung der in den EU-Verträgen und der Charta der Grundrechte verankerten Rechte und Werte, insbesondere durch *Unterstützung von auf lokaler*,

---

Finanzhilfen im Rahmen des EWR-Finanzierungsmechanismus und des norwegischen Finanzierungsmechanismus, da keine Einigung über einen unabhängigen Finanzhilfeverwalter erzielt werden konnte, der für die Zuweisung von Mitteln an die Zivilgesellschaft zuständig ist. Siehe zu beiden Punkten den Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, Länderkapitel Ungarn, S. 30–31. In **Polen** konnten die von zivilgesellschaftlichen Organisationen aufgeworfenen Bedenken hinsichtlich der Funktionsweise des Nationalen Instituts für Freiheit – Zentrum für die Entwicklung der Zivilgesellschaft, das für die Verteilung der staatlichen Mittel zuständig ist und NRO auf nationaler Ebene EU-Mittel zugewiesen hat, nicht ausgeräumt werden (Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021 und 2022, Länderkapitel Polen, S. 27 bzw. 29).

<sup>174</sup> In **Irland** haben zivilgesellschaftliche Organisationen Bedenken hinsichtlich der Auswirkungen des Wahlgesetzes geäußert, das Spenden oberhalb einer bestimmten Schwelle für „politische Zwecke“ oder durch ausländische Spender verbietet (Berichte über die Rechtsstaatlichkeit 2020, 2021 und 2022, Länderkapitel Irland, S. 15 bzw. 18 bzw. 20).

<sup>175</sup> In **Deutschland** stellt die Rechtsunsicherheit in Bezug auf die politische Tätigkeit von steuerbefreiten zivilgesellschaftlichen Organisationen nach wie vor eine Herausforderung dar, wenngleich eine Reform der Vorschriften angekündigt wurde (Berichte über die Rechtsstaatlichkeit 2022, 2021 und 2020, Länderkapitel Deutschland, S. 24 bzw. 17 bzw. 12).

<sup>176</sup> Zusammenfassender Bericht zur gezielten FRA-Konsultation der Dachverbände der europäischen Organisationen der Zivilgesellschaft, S. 14 und 20; Urteil des Gerichtshofs vom 18. Juni 2020, Europäische Kommission/Ungarn, C-78/18, ECLI:EU:C:2020:476.

<sup>177</sup> Wie von der Kommission in ihrer Durchführbarkeitsstudie [\*Feasibility study for financial support for litigating cases relating to violations of democracy, rule of law and fundamental rights\*](#) (2020), S. 3, berichtet wird, gaben 85 % der Befragten an, dass eine mangelnde angemessene Finanzierung „in hohem Maße“ ein Hindernis für Gerichtsverfahren, Rechtsberatung und Unterstützung in Bezug auf die Grundrechte darstellt.

<sup>178</sup> In der **Slowakei** wurden Subventionen durch eine Rechtsreform auf zivilgesellschaftliche Organisationen beschränkt, die sich für die Förderung von Werten wie Ehe und Familie einsetzen, wodurch zivilgesellschaftliche Organisationen, die sich um die Geschlechtergleichstellung und die Rechte von LGBTIQ-Personen bemühen, ausgeschlossen wurden (Zusammenfassender Bericht zur gezielten FRA-Konsultation des ENNHRI und Equinet, S. 8; Berichte über die Rechtsstaatlichkeit 2022 und 2021, Länderkapitel Slowakei, S. 23 bzw. 20). In **Tschechien** berichteten Akteure über Hindernisse beim Zugang zu öffentlichen Mitteln, insbesondere bei zivilgesellschaftlichen Organisationen, die sich mit Themen und der Interessenvertretung in den Bereichen Umwelt, Rechtsstaatlichkeit, LGBTIQ-Personen und Asyl befassen (Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, Länderkapitel Tschechien, S. 20).

regionaler, nationaler und transnationaler Ebene tätigen Organisationen der Zivilgesellschaft.<sup>179</sup>

#### *Rückmeldungen aus der Konsultation*

Das CERV-Programm wurde von den zivilgesellschaftlichen Organisationen und Rechteverteidigern als positive Entwicklung begrüßt. Die Konsultationen zeigen, dass die meisten zivilgesellschaftlichen Organisationen das Programm kennen, wenn auch unterschiedlich gut.<sup>180</sup> 28 % der Teilnehmer an den Konsultationen zu diesem Bericht haben eine CERV-Finanzierung beantragt, und 39 % haben vor, einen Antrag zu stellen.

Das CERV-Programm besteht aus verschiedenen Finanzierungsbereichen. Mit dem neuen Aktionsbereich „**Werte der Union**“ werden zivilgesellschaftliche Organisationen, Rechteverteidiger und andere Interessenträger unterstützt, die eine Wertekultur in der EU fördern, die auf Grundrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit basiert. Es stehen Mittel für den Kapazitätsaufbau und die Sensibilisierung für die Charta sowie für Maßnahmen zur Verbesserung der Kenntnisse von Fachleuten und Angehörigen der Rechtsberufe, zivilgesellschaftlichen Organisationen und unabhängigen Menschenrechtsgruppen zur Verfügung, damit sie sich wirksam an Gerichtsverfahren auf nationaler und europäischer Ebene beteiligen können, sowie für die Verbesserung des Zugangs zur Justiz und der Durchsetzung von Rechten durch Schulungen, Wissensaustausch und den Austausch bewährter Verfahren.<sup>181</sup> Die Mittel für den Kapazitätsaufbau und Gerichtsverfahren werden im Rahmen des Arbeitsprogramms 2023-2024 erheblich aufgestockt.

Die Kommission hat im Rahmen einer offenen Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen als neue Möglichkeit unter dem Aktionsbereich „Werte der Union“ *Vermittler für zivilgesellschaftliche Organisationen* ausgewählt. Diese Stellen werden zivilgesellschaftliche Organisationen finanziell unterstützen, und zwar durch ein System für die *Weiterleitung von Finanzhilfen* aus der EU, um die Kapazitäten vieler an der Basis tätiger zivilgesellschaftlicher Organisationen aufzubauen, die die Werte der EU fördern und schützen.<sup>182</sup> Darüber hinaus

---

<sup>179</sup> [https://ec.europa.eu/info/departments/justice-and-consumers/justice-and-consumers-funding-tenders/funding-programmes/citizens-equality-rights-and-values-programme\\_de](https://ec.europa.eu/info/departments/justice-and-consumers/justice-and-consumers-funding-tenders/funding-programmes/citizens-equality-rights-and-values-programme_de). Es ist ein Nachfolger des Programms „Rechte, Gleichstellung und Unionsbürgerschaft“, [https://ec.europa.eu/justice/grants1/programmes-2014-2020/rec/index\\_en.htm](https://ec.europa.eu/justice/grants1/programmes-2014-2020/rec/index_en.htm).

<sup>180</sup> [Konsultation der FRA zur Charta 2022](#): Frage (N) Die Förderprogramme der Europäischen Kommission im Bereich Rechte und Werte („CERV-Programm“).

<sup>181</sup> Im Rahmen der letzten Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen wurden 2 Mio. EUR für sieben Projekte vergeben, mit denen unter anderem das Wissen von Angehörigen der Rechtsberufe über die Anwendung der Charta ausgebaut, die Durchsetzung der Rechtsprechung des EuGH zur Gleichstellung von LGBTIQ-Personen und eine strategische Prozessführung zur Förderung der Rechtsstaatlichkeit unterstützt wurden. An den Projekten sind 14 Mitgliedstaaten und 30 Organisationen der Zivilgesellschaft beteiligt, siehe <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/opportunities/topic-details/cerv-2022-char-liti>.

<sup>182</sup> Bei der ersten Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen für die Weiterleitung von Finanzhilfen im Jahr 2022 gingen 40 Vorschläge von Vermittlern mit einem Gesamtfinanzierungsbedarf von 120 Mio. EUR ein.

unterstützt die Kommission *Rahmenpartner* wie europäische Netzwerke, zivilgesellschaftliche Organisationen, die auf EU-Ebene tätig sind, und europäische Denkfabriken, die im Bereich der Werte der EU wirken.<sup>183</sup> Die Kommission fördert insbesondere das ENNHRI und mehrere Netzwerke zivilgesellschaftlicher Organisationen wie die Civil Liberties Union, das European Center for Not-for-profit Law (ECNL) und das European Civic Forum, die alle daran arbeiten, einen günstigen zivilgesellschaftlichen Raum zu schaffen und zu bewahren.

Zivilgesellschaftliche Organisationen haben auch Zugang zu umfangreichen Finanzmitteln unter den anderen Aktionsbereichen des CERV-Programms – **Gleichstellung, Rechte und Geschlechtergleichstellung, Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Gewalt und Gewalt gegen Kinder (Daphne)** sowie **Bürgerbeteiligung und Teilhabe**, bei denen zivilgesellschaftliche Organisationen fast die Hälfte der Begünstigten ausmachen.<sup>184</sup> Im Jahr 2021 wurden im Rahmen des CERV-Programms Mittel in Höhe von rund 91,8 Mio. EUR bereitgestellt.<sup>185</sup> Dieser Betrag wurde 2022 auf rund 200 Mio. EUR erhöht.<sup>186</sup>

Für den Finanzierungszeitraum 2021-2027 wurde für alle Phasen des Projektzyklus ein *Risikomanagementsystem* entwickelt. Die Einhaltung der EU-Werte gilt für alle Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen und während des gesamten Projektzyklus. Alle Antragsteller und Begünstigten werden regelmäßig auf die Einhaltung der EU-Werte in der Antrags-, Bewertungs- und Durchführungsphase überprüft.

#### *EU-Mittel zur Unterstützung zivilgesellschaftlicher Organisationen während des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine*

Die Begünstigten des CERV-Programms sind gut aufgestellt, um auf die *dringenden Bedürfnisse der vom russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine betroffenen Menschen* zu reagieren, insbesondere durch Datenerhebung und -überwachung, Sensibilisierung, Interessenvertretung sowie Beratung und Hilfe für die Opfer. Als Russlands Angriffskrieg begann, waren mehrere Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen für 2022 bereits angelaufen, und die Antragsteller erhielten die Möglichkeit, ihre Vorschläge an die sich aus dem Krieg ergebenden Bedürfnisse anzupassen. Auch wurden die Einreichungsfristen für bestimmte Aufforderungen

Insgesamt wurden 16 Vorschläge ausgewählt, die sich auf 51 Mio. EUR beliefen. Die finanzierten Vorschläge beziehen sich auf 16 Mitgliedstaaten, wobei 49 Vermittler beteiligt sind. Bei jedem Projekt ist vorgesehen, dass die Vermittler durchschnittlich 25 000 EUR pro zivilgesellschaftlicher Organisation an rund 100 zivilgesellschaftliche Organisationen verteilen. Die Projektlaufzeit erstreckt sich über die nächsten drei Jahre. Bis 2027 sind zwei weitere Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen für die Weiterleitung von CERV-Mitteln geplant.

<sup>183</sup> Nach einer Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen im April 2021 erhielten 73 europäische Organisationen finanzielle Unterstützung zur Deckung ihrer Betriebskosten für vier Jahre (Gesamtbudget von 25,3 Mio. EUR). Diese Rahmenpartner können EU-Mittel in Höhe von 5,8 Mio. EUR an ihre Mitglieder auf nationaler und lokaler Ebene weiterleiten, siehe [call-fiche\\_cerv-2021-og-fpa\\_en.pdf \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/1_en_annexe_acte_autonome_part1_v8.pdf).

<sup>184</sup> In den ersten beiden Jahren des CERV-Programms wurden rund 600 Projekte mit insgesamt rund 260 Mio. EUR gefördert.

<sup>185</sup> Dies umfasste die Unterstützung von Schulungen, Seminaren und Lernveranstaltungen, Forschung und Studien sowie Sensibilisierungs- und Medienkampagnen für die Öffentlichkeit.

<sup>186</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/1\\_en\\_annexe\\_acte\\_autonome\\_part1\\_v8.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/1_en_annexe_acte_autonome_part1_v8.pdf)

verlängert. Einige Rahmenpartner, die Finanzmittel erhalten, haben sich durch neue Tätigkeiten auf die entstehenden Bedürfnisse eingestellt, wie durch Kampagnen in den sozialen Medien, psychologische Unterstützung oder die Schulung freiwilliger Mentoren.<sup>187</sup> Ab 2023 werden die Rahmenpartner damit beginnen, ihren Mitgliedsorganisationen auf lokaler Ebene Mittel weiterzuleiten, die auf spezifischere Maßnahmen zur Bewältigung dieser Notlage ausgerichtet sein können.

#### 4.2.2. Unterstützung durch andere EU-Programme

Die EU unterstützt die Zivilgesellschaft neben dem CERV-Programm auch durch viele andere EU-Programme auf erhebliche Weise. Über das **Programm „Justiz“** wird ein wirksamer Zugang der Öffentlichkeit zur Justiz geschaffen, indem die Richterausbildung unterstützt wird und zivilgesellschaftliche Organisationen Finanzhilfen für die Durchführung von Projekten in Zusammenarbeit mit den Justizbehörden erhalten<sup>188</sup>, z. B. grenzüberschreitende Fortbildungsprojekte zum EU-Recht für Angehörige der Rechtsberufe. Die Förderprogramme für Forschung und Innovation, **Horizont 2020** und das Nachfolgeprogramm **Horizont Europa**, unterstützen ebenfalls zivilgesellschaftliche Organisationen und Rechtsverteidiger in einer Reihe von Themenbereichen.<sup>189</sup>

Über das **Programm Erasmus+** werden Projekte finanziert, die die Grundrechte und die Werte der EU fördern. Erasmus+ gewährt europäischen zivilgesellschaftlichen Organisationen, die in den Bereichen allgemeine und berufliche Bildung oder Jugend tätig sind, eine strukturelle finanzielle Unterstützung (Betriebskostenzuschüsse) und bietet ab 2021 auch jährliche maßnahmenbezogene Finanzhilfen an.<sup>190</sup> Ferner werden im Rahmen des **Programms zur**

---

<sup>187</sup> Beispielsweise Women against Violence Europe, Stichting European Roma Grassroots Organisations Network, Internationaler Lesben- und Schwulenverband (ILGA) Europa und das europäische Netzwerk der International Planned Parenthood Federation. Von Februar bis April 2022 hat die polnische Schuman-Stiftung, ein Rahmenpartner, eine Kampagne in den sozialen Medien über die Aktivitäten der EU im Zusammenhang mit dem Krieg umgesetzt. Darüber hinaus organisierte sie eine Reihe von Sitzungen über die Lage und die Bedürfnisse der Freiwilligen vor Ort, einschließlich psychologischer Unterstützung und Schulungen für ehrenamtliche Mentoren.

<sup>188</sup> Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen für maßnahmenbezogene Finanzhilfen, mit denen transnationale Projekte für die Richterausbildung in den Bereichen Zivilrecht, Strafrecht oder Grundrechte unterstützt werden (JUST-2021-JTRA), <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/programmes/just2027>. Beispielsweise werden im Rahmen des Projekts „Pioneering anti-SLAPP training for freedom of expression“, das von zivilgesellschaftlichen Organisationen geleitet wird, Anwälte, die Journalisten und Rechtsverteidiger vertreten, in elf Mitgliedstaaten geschult.

<sup>189</sup> [https://research-and-innovation.ec.europa.eu/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe\\_de](https://research-and-innovation.ec.europa.eu/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe_de). Im Rahmen des **MIICT-Projekts** zielt ein Konsortium von zivilgesellschaftlichen Organisationen darauf ab, die Herausforderung der Integration von Migranten zu bewältigen, indem es gemeinsam mit Migranten, Flüchtlingen, öffentlichen Diensten, NRO und anderen Interessengruppen verbesserte IKT-Dienste entwickelt. Das **Re-InVEST**-Projekt konzentriert sich auf den Neuaufbau eines inklusiven, wertegestützten Europas der Solidarität und des Vertrauens durch soziale Investitionen. Im Rahmen des Forschungsprojekts **DigiGen** wird untersucht, wie sich der digitale Wandel auf Kinder auswirkt.

<sup>190</sup> <https://erasmus-plus.ec.europa.eu/>. So wird über Erasmus+ beispielsweise das Europäische Jugendforum kofinanziert, eine Plattform, auf der mehr als 100 Jugendorganisationen vertreten sind und die darauf abzielt, „junge Menschen zu befähigen, sich aktiv an der Gesellschaft zu beteiligen, um ihr eigenes Leben zu verbessern, indem sie



**Stärkung der Zivilgesellschaft** Schulungen für die Zivilgesellschaft finanziert, um Gegennarrative zu gewaltbereitem Extremismus zu schaffen.<sup>191</sup>

Im Rahmen ihres *auswärtigen Handelns* hat die EU eine langjährige Praxis der Finanzierung, der Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft und der Ermittlung der sie betreffenden Herausforderungen durch thematische und geografische Programme entwickelt. Durch geografisch ausgerichtete Instrumente wie das Instrument für Heranführungshilfe und das Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit – (NDICI/Europa in der Welt) können Organisationen der Zivilgesellschaft durch regionale und nationale Finanzrahmen (Programme der „**Fazilität zur Förderung der Zivilgesellschaft**“) gezielte Unterstützung erhalten, um damit ihre Kapazitäten zu erweitern, verstärkt in einen Dialog mit dem Staat zu treten und einen offenen zivilgesellschaftlichen Raum zu fördern. Zivilgesellschaftliche Organisationen sind auch die Hauptempfänger von Unterstützung aus dem **Thematischen Programm für zivilgesellschaftliche Organisationen** und dem **Thematischen Programm für Menschenrechte und Demokratie** im Rahmen von NDICI/Europa in der Welt.<sup>192</sup>

## **5. Stärkung der Handlungsfähigkeit zivilgesellschaftlicher Organisationen und Rechteverteidiger**

Die Zivilgesellschaft ist ein aktiver und unabhängiger Partner im EU-System der Grundrechte. Die EU und ihre Mitgliedstaaten müssen die Rolle der zivilgesellschaftlichen Organisationen und Rechteverteidiger anerkennen, sie handlungsfähig machen und die Voraussetzungen dafür schaffen, dass sie sinnvoll in die Entscheidungsfindung und die Umsetzung nationaler und EU-Maßnahmen zum Nutzen unserer Demokratien eingebunden werden können. Eine solche Stärkung der Handlungsfähigkeit ist von entscheidender Bedeutung, um einen lebendigen zivilgesellschaftlichen Raum zu erhalten<sup>193</sup> und den zivilgesellschaftlichen Organisationen und

---

ihre Bedürfnisse und Interessen sowie die ihrer Organisationen vertreten und dafür eintreten“. Zudem können Dachorganisationen im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung ebenfalls Fördermittel im Rahmen jährlicher Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen beantragen. Ein Beispiel dafür ist die Plattform für lebenslanges Lernen mit 42 europäischen zivilgesellschaftlichen Organisationen, die in den Bereichen allgemeine und berufliche Bildung und Jugend tätig sind und mehr als 50 000 Bildungseinrichtungen und Verbände in allen Bereichen des formalen, nichtformalen und informellen Lernens vertreten.

<sup>191</sup> [https://ec.europa.eu/home-affairs/networks/radicalisation-awareness-network-ran/civil-society-empowerment-programme\\_de](https://ec.europa.eu/home-affairs/networks/radicalisation-awareness-network-ran/civil-society-empowerment-programme_de)

<sup>192</sup> Siehe die jeweiligen mehrjährigen Durchführungspläne unter [https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/mip-2021-c2021-9158-civil-society-organisations-annex\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/mip-2021-c2021-9158-civil-society-organisations-annex_en.pdf) und [https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/mip-2021-c2021-9620-human-rights-democracy-annex\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/mip-2021-c2021-9620-human-rights-democracy-annex_en.pdf).

<sup>193</sup> Siehe die Charta-Strategie, S. 10, in der festgestellt wird, dass die Kommission „ein günstiges Umfeld für zivilgesellschaftliche Organisationen fördern [wird], insbesondere durch den neuen Arbeitsbereich für Werte der Union im Programm ‚Bürgerinnen und Bürger, Gleichstellung, Rechte und Werte‘“, und dass die Kommission die Mitgliedstaaten auffordert, „in ihren Ländern ein unterstützendes und sicheres Umfeld für zivilgesellschaftliche Organisationen und Rechteverteidiger zu fördern, auch auf lokaler Ebene“.

Rechtsverteidigern zu ermöglichen, einen Beitrag zur Gestaltung der nationalen und EU-Politik zu leisten<sup>194</sup>. Viele Akteure weisen jedoch darauf hin, dass zivilgesellschaftliche Organisationen und Rechtsverteidiger in einigen Mitgliedstaaten nur *schwer Zugang zu Konsultationen und zu Dialogen, die mit den Akteuren geführt werden*, haben. Nicht immer sind Informationen über offene Konsultationen oder klare Leitlinien für den Zugang dazu verfügbar.

#### *Rückmeldungen aus der Konsultation*

Bei der Konsultation, die vorbereitend zu diesem Bericht durchgeführt wurde,<sup>195</sup> berichteten mehr als die Hälfte der Organisationen (53 %) über Hindernisse bei der „Beteiligung und Zusammenarbeit mit den Behörden“. Die größten Herausforderungen in diesem Bereich waren Hürden, die den Zugang von Organisationen zu Konsultationen und die Beteiligung an Entscheidungsprozessen (45 %) sowie den Zugang zu Informationen und Dokumenten (42 %) behindern. Darüber hinaus gab eine beträchtliche Anzahl von Organisationen (30 %) an, dass sie generell auf Schwierigkeiten beim Zugang zum zivilgesellschaftlichen Dialog gestoßen seien. Den Erkenntnissen der FRA zufolge fehlt es auch an einer ausreichenden Vertretung von Minderheiten und schutzbedürftigen Gruppen bei den Konsultationen.<sup>196</sup>

### **5.1. Beispiele für die Stärkung der Handlungsfähigkeit zivilgesellschaftlicher Akteure durch die Mitgliedstaaten**

Bei der Ausarbeitung, Umsetzung und Überwachung von Rechtsvorschriften und politischen Maßnahmen ist es unerlässlich, die zivilgesellschaftlichen Organisationen und Rechtsverteidiger einzubeziehen. Mehrere Mitgliedstaaten haben *Konsultationsmechanismen* eingerichtet, um sicherzustellen, dass zivilgesellschaftliche Organisationen und Rechtsverteidiger einbezogen werden können und die Möglichkeit haben, zu beurteilen, wie sich die vorgeschlagenen Maßnahmen auf sie, ihre Mitglieder oder die Grundrechte im Allgemeinen auswirken können.

Viele Mitgliedstaaten holen Beiträge von zivilgesellschaftlichen Organisationen und Rechtsverteidigern im Rahmen *offener öffentlicher Konsultationen* ein. So gibt es beispielsweise in **Spanien** vor der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften eine offene öffentliche Konsultation und eine öffentliche Anhörung, bei der zivilgesellschaftliche Organisationen ihr Wissen und ihre Ansichten vermitteln können.<sup>197</sup> Ebenso erleichtern viele Mitgliedstaaten die Beteiligung betroffener Akteure über Online-Plattformen, auf denen Informationen über laufende Konsultationen zu finden sind.<sup>198</sup> In **Österreich** wurde die Ausarbeitung des nationalen

<sup>194</sup> FRA, *Protecting civic space in the EU* (2021), S. 6 und 14.

<sup>195</sup> [Konsultation der FRA zur Charta 2022](#); Frage (K) Hindernisse im Abschnitt „Beteiligung und Zusammenarbeit mit Behörden“.

<sup>196</sup> FRA, *Protecting civic space in the EU* (2021), S. 9.

<sup>197</sup> Zusammenfassender Bericht zur gezielten FRA-Konsultation der Mitgliedstaaten, S. 25.

<sup>198</sup> Zusammenfassender Bericht zur gezielten FRA-Konsultation der Mitgliedstaaten, S. 25.



Strategieplans für die gemeinsame Agrarpolitik mit einem Vorgang unterstützt, durch den jeder die Möglichkeit hatte, Informationen zu erhalten und Beiträge zu leisten.<sup>199</sup>

In vielen Mitgliedstaaten ermöglichen die allgemeinen Vorschriften für die Durchführung von Folgenabschätzungen, die Auswirkungen eines Legislativvorschlags auf die Zivilgesellschaft zu bewerten.<sup>200</sup> In einigen Mitgliedstaaten ist dies eine Verpflichtung des Gesetzgebers. So müssen beispielsweise in **Deutschland** alle regulatorischen Auswirkungen von Gesetzesentwürfen der Bundesregierung, einschließlich ihrer Auswirkungen auf den zivilgesellschaftlichen Raum, bewertet werden.<sup>201</sup> In **Lettland** werden die Auswirkungen der Vorschläge auf die Menschenrechte, die demokratischen Werte und die Entwicklung der Zivilgesellschaft als horizontale Auswirkungen bewertet.<sup>202</sup>

Um die Entwicklung der Zivilgesellschaft zu unterstützen, sind dauerhafte Dialogstrukturen unerlässlich.<sup>203</sup> Viele Mitgliedstaaten beteiligen zivilgesellschaftliche Organisationen und Rechteverteidiger über *spezielle Plattformen und Netzwerke*, die ihnen einen offiziellen Mechanismus zur Unterstützung der Umsetzung und Überwachung von Rechtsvorschriften und politischen Maßnahmen an die Hand geben. Beispielsweise erörtert der NRO-Rat in **Tschechien** wichtige Fragen der Arbeit zivilgesellschaftlicher Organisationen, und er beteiligte sich an der Ausarbeitung der Strategie für die Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Verwaltung und den NRO. Derzeit wird eine Methodik entwickelt, um die Beteiligung der NRO weiter zu erleichtern.<sup>204</sup> In **Finnland** wurde der Beirat für die Politik der Zivilgesellschaft eingerichtet, um die Interaktion zwischen Regierung und Zivilgesellschaft zu fördern.<sup>205</sup> In **Irland** können lokale Behörden über ein Netzwerk zur Beteiligung der Öffentlichkeit mit lokalen Gruppen, einschließlich zivilgesellschaftlicher Organisationen, in Verbindung treten. Der Hauptzweck des Netzwerks besteht darin, den Mitgliedern die Möglichkeit zu geben, ihre Meinung innerhalb der offiziellen Entscheidungsstrukturen auf lokaler Ebene zu äußern.<sup>206</sup>

---

<sup>199</sup> <https://www.zukunftsraumland.at/seiten/185>

<sup>200</sup> Zusammenfassender Bericht zur gezielten FRA-Konsultation der Mitgliedstaaten, S. 24.

<sup>201</sup> Zusammenfassender Bericht zur gezielten FRA-Konsultation der Mitgliedstaaten, S. 14.

<sup>202</sup> Zusammenfassender Bericht zur gezielten FRA-Konsultation der Mitgliedstaaten, S. 15.

<sup>203</sup> FRA, *Protecting civic space in the EU* (2021), S. 23.

<sup>204</sup> Zusammenfassender Bericht zur gezielten FRA-Konsultation der Mitgliedstaaten, S. 24. Laut dem Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022 melden Akteure in **Tschechien**, dass es noch keine systematische Einbeziehung der zivilgesellschaftlichen Organisationen in die öffentliche Entscheidungsfindung gibt. Die Strategie für die Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Verwaltung und NRO vom Juli 2021 enthält Maßnahmen zur Unterstützung der Partnerschaft und der Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Verwaltung und dem gemeinnützigen Sektor. Im Januar 2022 wurde eine öffentliche Konsultation zum Entwurf einer Methodik durchgeführt, damit sich die Zivilgesellschaft an Beratungs- und Arbeitsgremien beteiligen und zur Entwicklung legislativer und nichtlegislativer Materialien der zentralen Verwaltungsbehörden beitragen kann. Nach der Billigung durch den NRO-Rat der Regierung soll die Methodik bis Ende 2024 validiert werden (Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, Länderkapitel Tschechien, S. 19–20).

<sup>205</sup> Zusammenfassender Bericht zur gezielten FRA-Konsultation der Mitgliedstaaten, S. 24.

<sup>206</sup> Zusammenfassender Bericht zur gezielten FRA-Konsultation der Mitgliedstaaten, S. 24.

Mehrere Mitgliedstaaten beziehen zivilgesellschaftliche Organisationen und Rechteverteidiger über *Plattformen und Netzwerke*, die sich für die Wahrung der Grundrechte bestimmter Gruppen einsetzen, mit ein. In **Griechenland** beispielsweise wirken zivilgesellschaftliche Organisationen im Nationalen Rat gegen Rassismus und Intoleranz mit und arbeiten mit dem Büro des nationalen Berichterstatters für Fragen des Menschenhandels zusammen.<sup>207</sup> In **Spanien** sitzen zivilgesellschaftliche Organisationen im Rat für die Beteiligung von Frauen, der sich für die Förderung von Gleichstellung und Nichtdiskriminierung einsetzt. Zivilgesellschaftliche Organisationen sind auch im Nationalen Rat für Behindertenfragen und im Rat für die Förderung der Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung von Personen aufgrund ihrer Rasse oder ethnischen Herkunft vertreten.<sup>208</sup> In **Portugal** bietet der Wirtschafts- und Sozialrat ein Forum für den Dialog zwischen Sozialpartnern und zivilgesellschaftlichen Organisationen über sozioökonomische Fragen.<sup>209</sup>

NMRI und Gleichstellungsstellen stehen in regelmäßigem Kontakt zu zivilgesellschaftlichen Organisationen und fungieren als Bindeglied zwischen ihnen und den verschiedenen Regierungsebenen. Sie binden zivilgesellschaftliche Organisationen in Konsultationen, beratende Ausschüsse, gemeinsame Projekte und Dialogveranstaltungen ein. Die meisten Gleichstellungsstellen haben zivilgesellschaftliche Organisationen in ihre Leitungsgremien aufgenommen.<sup>210</sup> Während viele NMRI und Gleichstellungsstellen von einer guten Zusammenarbeit mit den Behörden sprechen, bestehen nach wie vor Herausforderungen in Bezug auf rechtzeitige und transparente Konsultationen, die Bereitstellung von Informationen und die systematische Einbindung der Organisationen unabhängig von ihrer eigenen Initiative.<sup>211</sup> Vier Mitgliedstaaten haben noch keine akkreditierte NMRI im Einklang mit den Pariser Grundsätzen der Vereinten Nationen eingerichtet.<sup>212</sup>

## **5.2. EU-Maßnahme zur Stärkung der Handlungsfähigkeit zivilgesellschaftlicher Akteure**

In den Gründungsverträgen der EU wird die Bedeutung der Beteiligung der Zivilgesellschaft und des Dialogs mit ihr anerkannt. Gemäß Artikel 11 EUV müssen die EU-Organe den Bürgerinnen

---

<sup>207</sup> Zusammenfassender Bericht zur gezielten FRA-Konsultation der Mitgliedstaaten, S. 5.

<sup>208</sup> Zusammenfassender Bericht zur gezielten FRA-Konsultation der Mitgliedstaaten, S. 3.

<sup>209</sup> Im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022 wird bestätigt, dass zivilgesellschaftliche Organisationen in **Portugal** trotz gewisser Herausforderungen weiterhin an Regierungsinitiativen beteiligt sind, insbesondere in den Bereichen Bürgerbeteiligung und Geschlechtergleichstellung. Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, Länderkapitel Portugal, S. 1, 17–18 und 23–24.

<sup>210</sup> Zusammenfassender Bericht zur gezielten FRA-Konsultation des ENNHRI und Equinet, S. 4.

<sup>211</sup> Zusammenfassender Bericht zur gezielten FRA-Konsultation des ENNHRI und Equinet, S. 6 und 13.

<sup>212</sup> Dem Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022 zufolge steht die Einrichtung einer NMRI in **Italien** aufgrund von Verzögerungen im Gesetzgebungsverfahren noch aus. In dem Bericht wird Italien empfohlen, seine Bemühungen um die Einrichtung einer NMRI unter Berücksichtigung der Pariser Grundsätze der Vereinten Nationen zu verstärken und die demokratische Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen durch einen ständigen Beirat zu fördern (Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, Länderkapitel Italien, S. 1 und 23). Ähnliche Empfehlungen wurden an **Tschechien, Malta** und **Rumänien** gerichtet.

und Bürgern und den repräsentativen Verbänden die Möglichkeit geben, ihre Ansichten in allen Bereichen des Handelns der EU öffentlich bekannt zu geben und auszutauschen. Der Artikel verpflichtet die Organe ferner, einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft zu pflegen und umfangreiche Anhörungen über neue Initiativen durchzuführen. Artikel 15 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union verpflichtet die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU, unter weitestgehender Beachtung des Grundsatzes der Offenheit zu handeln, um eine verantwortungsvolle Verwaltung zu fördern und die Beteiligung der Zivilgesellschaft sicherzustellen.

In der Charta werden die Rechte auf freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit (Artikel 11) sowie auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit (Artikel 12) anerkannt. Im Einklang mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte hat der EuGH bestätigt, dass das Recht auf Vereinigungsfreiheit eine der wesentlichen Grundlagen einer demokratischen und pluralistischen Gesellschaft darstellt, da es den Bürgern ermöglicht, in Bereichen von gemeinsamem Interesse gemeinsam zu handeln, und dadurch zum ordnungsgemäßen Funktionieren des öffentlichen Lebens beiträgt.<sup>213</sup>

Diese Anerkennung der Schlüsselrolle des zivilgesellschaftlichen Raums spiegelt sich in der Funktionsweise der EU und in ihrer Politik.

### *Beteiligung an der Politikgestaltung*

Seit 2015 sieht die Agenda für bessere Rechtsetzung vor, dass bei der Vorbereitung von Gesetzesinitiativen neben den wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen auch die Auswirkungen auf die Grundrechte berücksichtigt werden.<sup>214</sup> Dies erfordert, dass die EU-Organe bewerten, wie die Grundrechte in den konkreten Dossiers am besten gefördert und geschützt werden, und ermöglicht es zivilgesellschaftlichen Organisationen und Rechteverteidigern auch, zu sehen, wie potenzielle grundrechtebezogene Auswirkungen auf die Zivilgesellschaft bei der EU-Gesetzgebung berücksichtigt werden. Konsultations- und Dialogmechanismen ermöglichen es zivilgesellschaftlichen Organisationen und Rechteverteidigern außerdem, während des gesamten Politikzyklus von der ersten Vorbereitung der Initiative bis zu den Verhandlungen zwischen den beiden gesetzgebenden Organen – dem Europäischen Parlament und dem Rat – ihre Ansichten zu den Rechtsvorschriften und der Politik der EU darzulegen.

---

<sup>213</sup> Urteil des EuGH in der Rechtssache C-78/18, Kommission/Ungarn, a.a.O., Rn. 112, unter Bezugnahme auf die Urteile des EGMR vom 17. Februar 2004, Gorzelik u. a./Polen, Beschwerde Nr. 44158/98, §§ 88, 90 und 92, und vom 8. Oktober 2009, Tebieti Mühafise Cemiyyeti und Israfilov/Aserbaidshan, Beschwerde Nr. 37083/03, §§ 52–53.

<sup>214</sup> Instrument Nr. 11 des [Instrumentariums für eine bessere Rechtsetzung](#) (2021).

### *Formelle Konsultations- und Beschwerdemechanismen*

Anhand des Instrumentariums für eine bessere Rechtsetzung<sup>215</sup> wird die Bedeutung der Einbeziehung der Akteure, einschließlich der Zivilgesellschaft, in die Politikgestaltung der EU bestätigt. Die Konsultation der Akteure ist ein wesentlicher Teil der faktengestützten Politikgestaltung und leistet einen unschätzbaren Beitrag zur Legitimität des politischen Entscheidungsprozesses.

Das Portal „Ihre Meinung zählt“<sup>216</sup> ist die Anlaufstelle für alle Beiträge zu Gesetzgebungsvorschlägen, Bewertungen, Eignungsprüfungen und Mitteilungen. Es ermöglicht allen interessierten Kreisen, sich vor und nach der Annahme an Initiativen zu beteiligen. Dies kann durch allgemeine Rückmeldungen oder den Austausch von Meinungen und Wissen im Rahmen einer öffentlichen Konsultation geschehen. Die Sammlung von Rückmeldungen gibt den Akteuren die Möglichkeit, sich zu einem bestimmten Dokument (in der Regel einer „Aufforderung zur Stellungnahme“) zu äußern.

Eine öffentliche Konsultation umfasst Fragen für die Öffentlichkeit sowie gegebenenfalls spezielle Fragen für Fachleute aus zivilgesellschaftlichen Organisationen, Unternehmen, Behörden, Hochschulen usw. Die Befragten können ihren Beitrag durch schriftliche Beiträge wie Positionspapiere ergänzen. Beiträge können in jeder der 24 EU-Amtssprachen abgefasst werden.<sup>217</sup>

Vertreter zivilgesellschaftlicher Organisationen und Rechteverteidiger können auch förmliche Beschwerden bei der Kommission einreichen, wenn sie einen Verstoß gegen EU-Recht durch die Behörden der Mitgliedstaaten vermuten. Nach Prüfung der Beschwerde entscheidet die Kommission, ob sie ein Vertragsverletzungsverfahren einleitet.<sup>218</sup>

Darüber hinaus wurde dem Europäischen Bürgerbeauftragten das Mandat erteilt, Beschwerden von Einzelpersonen und Organisationen über Missstände in der Verwaltungstätigkeit der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU, auch im Falle einer Verletzung der Grundrechte, zu untersuchen.<sup>219</sup>

Die Akteure der Zivilgesellschaft sind wichtige Partner bei der *Vorbereitung von EU-Initiativen*. Ein aktuelles Beispiel ist die Rolle, die zivilgesellschaftliche Organisationen bei der Gestaltung des EU-Konzepts für eine menschenzentrierte und vertrauenswürdige künstliche Intelligenz (KI)

<sup>215</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox\\_de](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_de)

<sup>216</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say\\_de](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_de)

<sup>217</sup> Instrumentarium für eine bessere Rechtsetzung, S. 113–132 und 446.

<sup>218</sup> [https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/contact/problems-and-complaints/complaints-about-breaches-eu-law/how-make-complaint-eu-level\\_de](https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/contact/problems-and-complaints/complaints-about-breaches-eu-law/how-make-complaint-eu-level_de)

<sup>219</sup> <https://www.ombudsman.europa.eu/de/home>

eingegenommen haben.<sup>220</sup> Mehr als 160 zivilgesellschaftliche Organisationen haben an der öffentlichen Konsultation zum *Weißbuch zur Künstlichen Intelligenz* teilgenommen.<sup>221</sup> Sie lieferten wertvolle Beiträge zum **Vorschlag für eine Verordnung über KI**<sup>222</sup>, mit der ein sicherer und die Grundrechte wahrender Binnenmarkt für vertrauenswürdige KI geschaffen werden soll.

Weitere aktuelle Beispiele sind der Vorschlag für eine Richtlinie über die **Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit**<sup>223</sup>, das **Paket gegen SLAPP-Klagen**<sup>224</sup>, der Vorschlag zur Einrichtung des europäischen **Raums für Gesundheitsdaten**<sup>225</sup>, die Empfehlung der Kommission zur Gewährleistung des Schutzes, der Sicherheit und der Handlungsfähigkeit von **Journalisten und anderen Medienschaffenden**<sup>226</sup> und die Gesetzesinitiative zur Stärkung der **Rolle und der Befugnisse von Gleichstellungsstellen**<sup>227</sup>. Konsultationen mit der Zivilgesellschaft sind auch integraler Bestandteil der Vorbereitung und Umsetzung von EU-**Handelsabkommen**.<sup>228</sup> Die Kommission hat eine Expertengruppe zu den

---

<sup>220</sup> Zivilgesellschaftliche Organisationen waren Mitglieder der hochrangigen Expertengruppe für KI, die die *Ethik-Leitlinien für eine vertrauenswürdige KI* sowie ein Selbstbewertungsinstrument für Entwickler und Betreiber von KI-Systemen ausgearbeitet hat.

<sup>221</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020_de.pdf)

<sup>222</sup> COM(2021) 206 final. Die zivilgesellschaftlichen Organisationen pflegen auch einen aktiven Dialog mit der Kommission und den gesetzgebenden Organen der EU während des Gesetzgebungsverfahrens. Sie gelten als wichtige Partner in der künftigen Expertengruppe, die aus verschiedenen Interessengruppen besteht und die Umsetzung der Rechtsvorschriften nach ihrer Annahme unterstützen wird.

<sup>223</sup> Im Rahmen der öffentlichen Konsultation gingen Antworten von 1620 NRO, fünf Verbraucherorganisationen und vier Umweltorganisationen ein, [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12548-Sustainable-corporate-governance/F\\_de](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12548-Sustainable-corporate-governance/F_de). Es wurde eine Diskussionsrunde mit zivilgesellschaftlichen Organisationen organisiert, und es fanden mehrere Treffen zwischen der Kommission, Menschenrechtsverteidigern und Umweltorganisationen statt.

<sup>224</sup> Ergebnisse abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13192-EU-action-against-abusive-litigation-SLAPP-targeting-journalists-and-rights-defenders/public-consultation\\_de](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13192-EU-action-against-abusive-litigation-SLAPP-targeting-journalists-and-rights-defenders/public-consultation_de).

<sup>225</sup> COM(2022) 197 final. Im Rahmen der öffentlichen Konsultation gingen 382 gültige Antworten ein, unter anderem von 84 NRO und vier Verbraucherorganisationen. Es wurden Stellungnahmen zu einer Vielzahl von Themen eingeholt, darunter Zugang zu Gesundheitsdaten, Interoperabilität von Gesundheitsdaten, digitale Infrastruktur, Anforderungen an Anbieter digitaler Gesundheitslösungen, Sekundärnutzung von Daten und Anforderungen an die Datenqualität, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip\\_21\\_2083](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_21_2083).

<sup>226</sup> Empfehlung (EU) 2021/1534 der Kommission vom 16. September 2021 zur Gewährleistung des Schutzes, der Sicherheit und der Handlungskompetenz von Journalisten und anderen Medienschaffenden in der Europäischen Union, erstellt nach Konsultation von Organisationen und Verbänden, die Journalisten vertreten oder Journalisten unterstützen.

<sup>227</sup> Es wurden zahlreiche Konsultationsaktivitäten mit zivilgesellschaftlichen Organisationen organisiert, darunter drei Workshops, eine Abschlusskonferenz und ein jugendpolitischer Dialog. Insgesamt nahmen 38 zivilgesellschaftliche Organisationen an der öffentlichen Konsultation zu der Initiative teil (entsprechend 21 % der Befragten). Neben ihrer Teilnahme an diesen Konsultationstätigkeiten wurden alle Gleichstellungsstellen und Equinet befragt, und sie antworteten auf gezielte Umfragen.

<sup>228</sup> Die Kommission veröffentlicht ihre Empfehlungen für Verhandlungsrichtlinien, damit die Zivilgesellschaft dazu Stellung nehmen kann. Um die Auswirkungen der laufenden Handelsverhandlungen in wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Hinsicht sowie die Auswirkungen auf die Menschenrechte eingehender zu analysieren, wird eine Nachhaltigkeitsbewertung durchgeführt, bei der die Teilnehmenden in hohem Maße einbezogen werden. Nach den Verhandlungen veröffentlicht die Kommission den endgültigen Wortlaut des Abkommens sowie die Berichte und Tagesordnungen der im Rahmen der Handelsabkommen gebildeten Ausschüsse und Dialogrunden. Sobald das



**Ansichten von Migranten in den Bereichen Migration, Asyl und Integration** eingesetzt, die sich aus Vertretern der Zivilgesellschaft mit einschlägigem Fachwissen zusammensetzt und die Beratung zur Migrationspolitik leisten soll.

Mit der **EU-Strategie für die Gleichstellung von LGBTIQ-Personen**<sup>229</sup> wird eine laufende Konsultation mit zivilgesellschaftlichen Organisationen über ihre Umsetzung eingeführt. Bei dieser Strategie werden zivilgesellschaftliche Organisationen ebenfalls in viele ihrer Maßnahmen einbezogen, auch in den Dialog mit den Mitgliedstaaten. Der **Strategische Rahmen der EU für die Roma**<sup>230</sup> für die Gleichstellung, Inklusion und Teilhabe wird der Beteiligung, insbesondere der Roma-Zivilgesellschaft, in allen Phasen des politischen Entscheidungsprozesses große Bedeutung beigemessen.

#### *Ausführung von EU-Mitteln*

Gemäß der **Dachverordnung**<sup>231</sup> können zivilgesellschaftliche Organisationen und Rechteverteidiger mit Aufgaben betraut werden. Nach dieser Rechtsvorschrift müssen die Mitgliedstaaten wirksame Mechanismen einrichten, um sicherzustellen, dass die von der EU finanzierten Programme<sup>232</sup> im Einklang mit den einschlägigen Bestimmungen der Charta konzipiert und durchgeführt werden. Das ist Teil der zielübergreifenden grundlegenden Voraussetzung für die wirksame Anwendung und Umsetzung der Charta (im Folgenden „zielübergreifende grundlegende Voraussetzung“).<sup>233</sup> Diese sieht auch eine „Partnerschaft“ mit einer Reihe regionaler, lokaler und zivilgesellschaftlicher Einrichtungen, wie z. B. für Grundrechte zuständige Stellen, vor. Diese Stellen sind vom Mitgliedstaat während der gesamten Vorbereitung, Durchführung und Evaluierung der Programme einzubeziehen, u. a. durch die Teilnahme an einem Ausschuss, der für die Überwachung der Durchführung der

---

Abkommen in Kraft tritt, veröffentlicht die Kommission eine Ex-post-Bewertung der Auswirkungen des Abkommens, die sich weitgehend auf die Beiträge der Akteure, einschließlich der Zivilgesellschaft, stützt.

<sup>229</sup> COM(2020) 698 final.

<sup>230</sup> COM(2020) 620 final.

<sup>231</sup> Verordnung (EU) 2021/1060 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021 mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds, den Fonds für einen gerechten Übergang und den Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik (ABl. L 231 vom 30.6.2021, S. 159). Zur Unterstützung der Mitgliedstaaten erarbeitet die Kommission zurzeit ein digitales Schulungshandbuch, das dazu beitragen soll, dass die Charta bei der Ausführung der betreffenden Fonds eingehalten wird.

<sup>232</sup> Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), Kohäsionsfonds, Fonds für einen gerechten Übergang, Europäischer Sozialfonds Plus (ESF+), Europäischer Meeres- und Fischereifonds, Asyl- und Migrationsfonds, Fonds für die innere Sicherheit und Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik.

<sup>233</sup> Artikel 15 und Anhang III der Dachverordnung. Gemäß Artikel 8 der Dachverordnung müssen die Mitgliedstaaten zivilgesellschaftliche Organisationen in die Ausarbeitung von Partnerschaftsvereinbarungen und während der gesamten Vorbereitung, Durchführung und Evaluierung der Programme einbeziehen, und zwar auch in die Überwachungsausschüsse. Gemäß Artikel 9 Absatz 1 der Dachverordnung müssen die Mitgliedstaaten und die Kommission bei der Durchführung der unter die Dachverordnung fallenden Fonds die Achtung der Grundrechte und die Einhaltung der Charta sicherstellen. Siehe [https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/funding-management-mode/common-provisions-regulation\\_de](https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/funding-management-mode/common-provisions-regulation_de).

Finanzierungsprogramme zuständig ist und in dem eine ausgewogene Vertretung der betreffenden Partner zu gewährleisten ist.

Die Mitgliedstaaten treffen zunehmend Vorkehrungen zur Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Organisationen in die Umsetzung der zielübergreifenden grundlegenden Voraussetzung.<sup>234</sup> Sie müssen gegebenenfalls angemessene Mittel aus den Fonds für den Aufbau von Verwaltungskapazitäten der Sozialpartner und der zivilgesellschaftlichen Organisationen bereitstellen.<sup>235</sup>

Beispielsweise wurden in **Dänemark** zivilgesellschaftliche Organisationen und NMRI in bilaterale und öffentliche Konsultationen einbezogen, die von der Verwaltungsbehörde der Programme im Rahmen der Dachverordnung organisiert wurden. Sie sind auch in die Überwachung der Durchführung aller Programme eingebunden.<sup>236</sup> In **Rumänien** haben die Verwaltungsbehörden der einzelnen Programme Überwachungsausschüsse eingerichtet, in denen zivilgesellschaftliche Organisationen für alle Programme vertreten sind.<sup>237</sup> In **Tschechien** gehören zivilgesellschaftliche Organisationen zu den Stellen, die die Fonds der Dachverordnung vorbereiten, umsetzen und überwachen. Dadurch können sie Einfluss auf den Inhalt der Programme und der Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen nehmen und sich an der Bewertung und Überwachung beteiligen, auch hinsichtlich der Vereinbarkeit der Maßnahmen mit der Charta.<sup>238</sup>

### *Verbesserte strukturelle Dialoge*

Die Kommission hat neben den Konsultationen mehrere maßgeschneiderte *Dialogmechanismen* eingerichtet, damit Akteure wie die zivilgesellschaftlichen Organisationen und Rechteverteidiger

---

<sup>234</sup> Beispielsweise jene, die für die Förderung der sozialen Inklusion, der Grundrechte, der Rechte von Menschen mit Behinderungen, der Gleichstellung der Geschlechter und der Nichtdiskriminierung verantwortlich sind, sowie Partner im Umweltbereich. Siehe auch Kapitel 2.

<sup>235</sup> Artikel 8 der Dachverordnung.

<sup>236</sup> Zusammenfassender Bericht zur gezielten FRA-Konsultation der Mitgliedstaaten, S. 26.

<sup>237</sup> Zusammenfassender Bericht zur gezielten FRA-Konsultation der Mitgliedstaaten, S. 26. Ebenso nehmen in der **Slowakei** zivilgesellschaftliche Organisationen als Mitglieder von Überwachungsausschüssen und Arbeitsgruppen an der Überwachung der Programme der Dachverordnung teil. Das Arbeitsministerium richtet zurzeit ein Überwachungssystem für die zielübergreifende grundlegende Voraussetzung in Bezug auf die wirksame Anwendung und Umsetzung der Charta ein (Zusammenfassender Bericht zur gezielten FRA-Konsultation der Mitgliedstaaten, S. 26). In **Spanien** sind zivilgesellschaftliche Organisationen in den Überwachungsausschüssen der einzelnen operationellen Programme vertreten, die aus Mitteln des EFRE, des ESF+, des Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) kofinanziert werden. Ihre Beteiligung konzentriert sich unter anderem auf die Genehmigung der Auswahlkriterien, Umsetzungsberichte und öffentlichen Zusammenfassungen (Zusammenfassender Bericht zur gezielten FRA-Konsultation der Mitgliedstaaten, S. 26). In **Finnland** umfasst der Überwachungsausschuss, der zur Kontrolle des regional- und strukturpolitischen Programms der EU für den Zeitraum 2021-2027 unter der Leitung des Ministeriums für Wirtschaft und Beschäftigung eingesetzt wurde, zwei Vertreter von Organisationen, die für die Förderung der sozialen Inklusion, der Grundrechte, der Rechte von Menschen mit Behinderungen, der Gleichstellung der Geschlechter und der Nichtdiskriminierung zuständig sind (Zusammenfassender Bericht zur gezielten FRA-Konsultation der Mitgliedstaaten, S. 26).

<sup>238</sup> Zusammenfassender Bericht zur gezielten FRA-Konsultation der Mitgliedstaaten, S. 26.

regelmäßig einen Beitrag zur Politikgestaltung und -umsetzung in bestimmten Bereichen leisten können. Der strukturelle Dialog mit der Zivilgesellschaft findet beispielsweise über Foren und Plattformen statt, die breit angelegte Politikbereiche abdecken, darunter das **Ständige Forum der Zivilgesellschaft zur Bekämpfung von Rassismus**, die **Plattform für das Thema Behinderungen**<sup>239</sup>, das **Europäische Migrationsforum**<sup>240</sup> und die **EU-Plattform für Gesundheitspolitik**. Das **EU-Netzwerk für die Rechte des Kindes** wurde eingerichtet, um die Umsetzung, Überwachung und Bewertung der EU-Kinderrechtsstrategie zu unterstützen. Die **Plattform für Opferrechte** wurde 2020 ins Leben gerufen, um den Dialog und den Austausch bewährter Verfahren und Informationen zwischen ihren Mitgliedern, von denen zwei Drittel aus der Zivilgesellschaft stammen, zu erleichtern.<sup>241</sup>

Die EU hat auch Dialoge zu spezifischeren Themen eingeführt, z. B. durch die Einrichtung des **zivilgesellschaftlichen Forums zur Gleichstellung von LGBTIQ-Personen**, der **Europäischen Plattform für die Einbeziehung der Roma**, des **Roma Civil Monitoring 2025**<sup>242</sup>, des **Drogenforums der Zivilgesellschaft**<sup>243</sup> und der **EU-Plattform der Zivilgesellschaft zur Bekämpfung des Menschenhandels**. Im **Forum der Zivilgesellschaft zur Bekämpfung von Antisemitismus** kommen Vertreter der Kommission, der jüdischen Gemeinden, der Zivilgesellschaft und anderer Interessenträger zusammen, um Kontakte herzustellen und die Wirkung gemeinsamer Maßnahmen zu maximieren. Als Unterzeichner des **Verhaltenskodex für den Bereich der Desinformation** und als Mitglieder der **ständigen Arbeitsgruppe** des Kodex bieten zivilgesellschaftliche Organisationen fachliche Beratung zum besseren Verständnis neu aufkommender Desinformationsnarrative oder zur Ausarbeitung von wichtigen Ergebnissen, wie z. B. Indikatoren zur Messung der Wirkung des Kodex auf die Verbreitung von Desinformationen in der EU.<sup>244</sup>

Die Zivilgesellschaft ist auch ein wichtiger Partner der EU bei der Förderung einer stärkeren Kultur der *Rechtsstaatlichkeit*. Bei der Erstellung der jährlichen Berichte über die Rechtsstaatlichkeit hält die Kommission Treffen mit Akteuren wie europäischen Netzwerken, nationalen und europäischen zivilgesellschaftlichen Organisationen und Berufsverbänden ab.<sup>245</sup>

---

<sup>239</sup> <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=89&newsId=10124&furtherNews=yes>

<sup>240</sup> [https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/legal-migration-and-integration/european-migration-forum-emf\\_de](https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/legal-migration-and-integration/european-migration-forum-emf_de)

<sup>241</sup> Der Plattform gehören 34 Mitglieder an, darunter 23 Mitglieder der Zivilgesellschaft, [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/protecting-victims-rights/victims-rights-platform\\_de](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/protecting-victims-rights/victims-rights-platform_de).

<sup>242</sup> <https://romacivilmonitoring.eu/>

<sup>243</sup> Das Drogenforum der Zivilgesellschaft in der EU ist eine Sachverständigengruppe der Kommission zur Unterstützung der Formulierung und Umsetzung der Drogenpolitik. Es wurde 2007 gegründet und setzt sich derzeit aus 43 Mitgliedern zusammen, die eine Reihe von Bereichen der Drogenpolitik vertreten, darunter Schadensminderung, Behandlung, Prävention, soziale Wiedereingliederung usw.

<sup>244</sup> <https://digital-strategy.ec.europa.eu/de/policies/code-practice-disinformation>

<sup>245</sup> Die Zivilgesellschaft hat sich in diesem Mechanismus aktiv mit Rückmeldungen und Empfehlungen zum Rechtsstaatlichkeitsbericht eingebracht: [joint-statement-on-rule-of-law-reports-22-09-21-epd.pdf](#). Die Kommission erwägt, wie sie auf diese Rückmeldungen reagieren und die Beteiligung noch mehr verbessern kann. So nahm sie

Darüber hinaus leisten zivilgesellschaftliche Organisationen und Rechteverteidiger schriftliche Beiträge zu den Berichten. Das ist von entscheidender Bedeutung für eine fundierte Bewertung der in den Berichten behandelten Bereiche, d. h. der Justizsysteme, Antikorruptionssysteme, des Medienpluralismus und der Medienfreiheit sowie anderer institutioneller Kontrollen und Gegenkontrollen.

Auch findet ein regelmäßiger Dialog mit der Zivilgesellschaft<sup>246</sup> und internen Beratungsgruppen<sup>247</sup> zu Fragen der *EU-Handelspolitik* statt, und Gruppen für den zivilen Dialog unterstützen die Kommission bei der Aufrechterhaltung eines regelmäßigen Dialogs über alle Fragen der **gemeinsamen Agrarpolitik**.<sup>248</sup> Gleichzeitig unterhält die Kommission eine strukturierte Form des zivilen Dialogs mit zivilgesellschaftlichen Organisationen, die in den Bereichen *Behinderung, soziale Ausgrenzung und Armut*<sup>249</sup> sowie im *Kultur- und Kreativsektor*<sup>250</sup> tätig sind.

Eine wichtige Gelegenheit zum Austausch mit der Zivilgesellschaft und Menschenrechtsverteidigern im Rahmen des auswärtigen Handelns der EU ist das **jährliche EU-NRO-Menschenrechtsforum**, das gemeinsam vom Europäischen Auswärtigen Dienst, der Kommission und dem Dachverband der Zivilgesellschaft „NRO-Netz für Menschenrechte und Demokratie (HRDN)“ organisiert wird. Bei dieser Veranstaltung kommen Hunderte zivilgesellschaftliche Organisationen, Menschenrechtsverteidiger und Vertreter der Vereinten Nationen und der EU-Organe zusammen, um die dringlichsten Menschenrechtsfragen zu erörtern.<sup>251</sup>

---

beispielsweise im Jahr 2022 auf Ansuchen der zivilgesellschaftlichen Organisationen länderspezifische Empfehlungen auf.

<sup>246</sup> Derzeit sind rund 360 Organisationen in der Datenbank für den zivilgesellschaftlichen Dialog registriert, darunter traditionelle Nichtregierungsorganisationen, Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften, Umwelt- und Verbraucherverbände, Wirtschaftsverbände, Glaubensgemeinschaften sowie Vertreter des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses. Eine aus 13 Mitgliedern bestehende Kontaktgruppe unterstützt den zivilgesellschaftlichen Dialog.

<sup>247</sup> [https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/transparency-eu-trade-negotiations/domestic-advisory-groups\\_de](https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/transparency-eu-trade-negotiations/domestic-advisory-groups_de)

<sup>248</sup> [https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/committees-and-advisory-councils/civil-dialogue-groups\\_de](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/committees-and-advisory-councils/civil-dialogue-groups_de). Insbesondere im Rahmen der Arbeit der EU zum Schutz geografischer Angaben werden die Mitgliedstaaten und die Kommission durch häufige Kontakte mit zivilgesellschaftlichen Organisationen unterstützt, indem sie Rückmeldungen darüber erhalten, wie der Mechanismus funktioniert, und Bereiche mit weiterem Handlungsbedarf ermitteln können.

<sup>249</sup> Die wichtigste Veranstaltung des zivilen Dialogs ist der Jahreskongress für integratives Wachstum, eine eintägige Veranstaltung, an der rund 450 Interessenträger teilnehmen, um ein Thema zu erörtern, das für die Entwicklung der Sozialagenda der EU besonders wichtig ist. Zu dem zivilen Dialog gehört auch das Europäische Treffen der von Armut betroffenen Menschen.

<sup>250</sup> <https://voicesofculture.eu/>

<sup>251</sup> Beim 23. Forum im Jahr 2021 wurde erörtert, wie eine Erholung von der Pandemie aussehen könnte, die auf den Menschenrechten basiert, und es wurden spezifische Empfehlungen an politische Entscheidungsträger gerichtet ([https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-ngo-human-rights-forum\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-ngo-human-rights-forum_en)); bei den jüngsten Foren ging es um Themen wie Menschenrechtsverteidiger im Umweltbereich und den schrumpfenden zivilgesellschaftlichen Raum.

Die wichtigste Plattform der EU für eine strukturelle Form des Dialogs zwischen der EU und den Netzen zivilgesellschaftlicher Organisationen über Entwicklungsfragen, darunter auch über ein günstiges Umfeld für die Zivilgesellschaft in den Partnerländern der EU, ist das **Politische Forum für Entwicklung (PFD)**.

Auf Ebene der EU-Partnerländer wird die Unterstützung der Zivilgesellschaft in **110 länderspezifischen „Roadmaps“ für die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen** festgelegt; diese enthalten Strategien der EU und der Mitgliedstaaten für die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft, die die Kernprioritäten der EU widerspiegeln, einschließlich eines stärkeren Schwerpunkts auf der Unterstützung eines günstigen Umfelds für die Zivilgesellschaft. Die neue Generation von Roadmaps konzentriert sich darüber hinaus auf die Einbeziehung der Zivilgesellschaft, einschließlich Frauen-, Jugend- und lokaler Organisationen, in den politischen Dialog auf Länderebene.

## **6. Schlussfolgerung**

Die Zivilgesellschaft bildet einen wesentlichen Bestandteil unserer Demokratien und ist für die Umsetzung der Grundwerte, auf denen die EU beruht, unerlässlich. Zivilgesellschaftliche Organisationen und Rechteverteidiger sind unschätzbare Partner, wenn es darum geht, die Grundrechte im Leben der Menschen zu verankern. Sie haben unter sehr schwierigen Umständen, insbesondere während der jüngsten Krisen, kontinuierlich große Stärke und enorme Widerstandsfähigkeit bewiesen.

Daher sind nachhaltige und gemeinsame Bemühungen der Mitgliedstaaten und der EU erforderlich, um sicherzustellen, dass zivilgesellschaftliche Organisationen und Rechteverteidiger in einem günstigen Umfeld als wichtige Partner für den Schutz unserer Demokratien tätig werden können – auch vor ausländischen Autokraten, die gegen unsere eigenen Länder vorgehen.<sup>252</sup>

Wie dieser Bericht verdeutlicht, werden von den Mitgliedstaaten und der EU auf verschiedene Weise Maßnahmen ergriffen, um die Akteure der Zivilgesellschaft zu schützen, zu unterstützen und sie in ihrer Handlungsfähigkeit zu stärken. Er veranschaulicht auch, welche Möglichkeiten zivilgesellschaftliche Organisationen und Rechteverteidiger als wertvolle Partner der Entscheidungsträger haben, um ihre Ansichten zur Gesetzgebung und Politikgestaltung bekannt zu machen. Gleichzeitig gibt es nach wie vor viele Herausforderungen.

---

<sup>252</sup> Im Jahr 2023 wird die Kommission ein Paket zur Verteidigung der Demokratie vorlegen, um die Maßnahmen im Rahmen des Aktionsplans für Demokratie in Europa zu vertiefen; COM(2022) 548 final, S. 11.



Wie von zivilgesellschaftlichen Organisationen<sup>253</sup>, dem Europäischen Parlament<sup>254</sup> und der Konferenz zur Zukunft Europas<sup>255</sup> hervorgehoben wird, müssen die Bemühungen um einen günstigen und stärkenden zivilgesellschaftlichen Raum durch konkrete und gezielte Maßnahmen intensiviert werden, die auf die besonderen Merkmale von Organisationen der Zivilgesellschaft und Rechteverteidigern zugeschnitten sind. Die Herausforderungen, mit denen zivilgesellschaftliche Organisationen und Rechteverteidiger konfrontiert sind, sowie die erforderlichen Antworten können sich je nach nationaler Situation und Thema unterscheiden. Das gemeinsame Ziel der EU sollte jedoch unverändert bleiben: den zivilgesellschaftlichen Organisationen und Rechteverteidigern Schutz und Unterstützung zu bieten und sie in ihrer Handlungsfähigkeit zu stärken.

Die Kommission begrüßt das starke Engagement und die Beiträge der Akteure der Zivilgesellschaft, des Europäischen Parlaments, des Rates und der Mitgliedstaaten sowie des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses und der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte bei der Ausarbeitung dieses Berichts. Dies bildet eine gute Grundlage für die weitere Zusammenarbeit in diesem Bereich.

Die Kommission ermutigt andere EU-Organe, Mitgliedstaaten und Interessenträger, diesen Bericht zu nutzen, um seine Ergebnisse zu erörtern und einen Dialog über den zivilgesellschaftlichen Raum in der EU zu entwickeln. Insbesondere fordert die Kommission das Europäische Parlament und den Rat auf, die Ergebnisse des Berichts eingehend zu erörtern. Um diese Debatte zu unterstützen, wird die Kommission im Rahmen einer Reihe thematischer Seminare über den Schutz des zivilgesellschaftlichen Raums einen gezielten Dialog mit den Akteuren einleiten, in dessen Mittelpunkt die Frage steht, *wie die EU ihre Rolle beim Schutz, bei der Unterstützung und bei der Stärkung der Handlungsfähigkeit von zivilgesellschaftlichen Organisationen und Rechteverteidigern weiter ausbauen kann*, um die in diesem Bericht aufgezeigten Herausforderungen und Chancen zu meistern. In diesen Seminaren könnten Themen wie der Schutz des digitalen zivilgesellschaftlichen Raums, die Frage, wie die Finanzmittel der EU und der Mitgliedstaaten gezielter eingesetzt werden können, um zivilgesellschaftliche Organisationen und Rechteverteidiger zu unterstützen, sowie Möglichkeiten zur Stärkung des zivilgesellschaftlichen Raums im Hinblick auf die Verbesserung unserer demokratischen Widerstandsfähigkeit untersucht werden. Die Ergebnisse dieser Debatte werden im Jahr 2023 im Rahmen einer hochrangigen europäischen Diskussionsrunde vorgestellt und erörtert.

---

<sup>253</sup> Siehe Europäisches Bürgerforum und Civic Space Watch, [Towards vibrant European civic and democratic space](#) (2022), Netz europäischer Organisationen der Zivilgesellschaft „Civil Society Europe“, [European Commission work programme 2023: the need to include the development of a European Civil Society Strategy](#) (2022), Recharging Advocacy for Rights in Europe, [Advocacy brief on an European strategy for civil society: recognition, inclusion, protection](#) (2022).

<sup>254</sup> Siehe Fußnote 83 zu den beiden Berichten des Europäischen Parlaments.

<sup>255</sup> Siehe Fußnote 36 zu den Vorschlägen der Konferenz.