

Herausforderungen für zivilgesellschaftliche Organisationen, die im Bereich Menschenrechte in der EU tätig sind

Zusammenfassung



In der Charta der Grundrechte der Europäischen Union sind die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit (Artikel 12) und die Meinungs- und Informationsfreiheit (Artikel 11) niedergelegt. Diese sind im Hinblick auf ihren Bezug zu zivilgesellschaftlichen Organisationen in der EU besonders wichtig.

Zivilgesellschaftliche Organisationen in der Europäischen Union (EU) spielen bei der Förderung der Grundrechte eine entscheidende Rolle und tragen auf diese Weise zum Erhalt von Demokratien bei. Sie verschaffen Menschen in den für sie wichtigen Fragen Gehör, unterstützen Rechteinhaber, beobachten die Tätigkeit von Regierungen und Parlamenten, beraten politische Entscheidungsträger und ziehen Behörden für ihr Handeln zur Rechenschaft. Aufgrund unterschiedlicher geschichtlicher Entwicklungen gibt es in der EU vielfältige Formen von zivilgesellschaftlichem Engagement. Auch bei Art und Größe zivilgesellschaftlicher Organisationen (ZGO) gibt es beträchtliche Unterschiede – diese reichen von großen, mit ausreichenden Mitteln ausgestatteten internationalen Organisationen bis hin zu kleinen, ehrenamtlichen Basisorganisationen.

Die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) arbeitet mit einer großen Vielfalt solcher Organisationen zusammen und berät sie regelmäßig. Sie berichten zunehmend, dass es für sie immer schwieriger wird, den Schutz, die Förderung und die

Durchsetzung von Menschenrechten in der Union zu unterstützen – was rechtlichen wie auch praktischen Einschränkungen geschuldet ist.

Zwar stehen alle EU-Mitgliedstaaten vor Herausforderungen, doch sind diese hinsichtlich ihrer Art und ihres Ausmaßes von Land zu Land ganz unterschiedlich. Zu diesen Herausforderungen gehören: nachteilige Änderungen oder unzureichende Umsetzung von Rechtsvorschriften; Hindernisse, die dem Zugang zu finanziellen Mitteln und der Gewährleistung ihrer Nachhaltigkeit im Wege stehen; Schwierigkeiten bei der Erreichbarkeit von Entscheidungsträgern und bei der Umsetzung in Recht und Politikgestaltung; sowie Angriffe und Schikanen gegen Menschenrechtsverteidiger, einschließlich eines negativen Diskurses mit dem Ziel, die Legitimation der zivilgesellschaftlichen Organisationen zu untergraben und sie zu stigmatisieren.

Der vollständige Bericht der Agentur für Grundrechte zu diesem Thema befasst sich mit den unterschiedlichen Arten und Mustern der Herausforderungen, vor denen zivilgesellschaftliche Organisationen in der gesamten EU stehen, und stellt vielversprechende Praktiken heraus, mit denen diesen besorgniserregenden Tendenzen entgegengewirkt werden kann. In der vorliegenden Zusammenfassung werden die wichtigsten Ergebnisse des Berichts und die Stellungnahmen der FRA zu den Fragen, die damit aufgeworfen werden, skizziert.

Wichtigste Ergebnisse und Stellungnahmen der FRA

Die Stellungnahmen der FRA stützen sich auf die Ergebnisse, die im vollständigen Bericht der Agentur zum Thema *Herausforderungen für zivilgesellschaftliche Organisationen, die im Bereich Menschenrechte in der EU tätig sind* vorgestellt werden. Die Stellungnahmen sind keinesfalls erschöpfend. Sie befassen sich hauptsächlich mit Bereichen, in denen EU-Mitgliedstaaten problemlos im Rahmen des EU-Rechts handeln können und in denen rechtliche oder politische Maßnahmen am dringlichsten sind. Weitere Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten und auf internationaler Ebene – auch über die Zuständigkeit der EU hinaus – könnten ZGO weiter dabei helfen, die Menschenrechte in der EU zu schützen, zu fördern und durchzusetzen.

Förderung des Regulierungsrahmens

Für ihre Arbeit müssen zivilgesellschaftliche Akteure, die sich für die Förderung der Grundrechte einsetzen, ihre Rechte in vollem Umfang und ohne unnötige

oder willkürliche Einschränkungen wahrnehmen können. Dafür ist es notwendig, dass die Staaten ihren positiven Verpflichtungen zur Förderung der Menschenrechte und zur Schaffung eines positiven Umfelds für ZGO voll und ganz nachkommen. Nach Maßgabe von Artikel 51 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union gilt für die Union und die Mitgliedstaaten folgende Verpflichtung: Dementsprechend achten sie alle in der Charta verankerten Rechte und „halten sie sich an die Grundsätze und fördern sie deren Anwendung entsprechend ihren jeweiligen Zuständigkeiten und unter Achtung der Grenzen der Zuständigkeiten, die der Union in den Verträgen übertragen werden“. Die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit (Artikel 12 der Charta) und die Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit (Artikel 11 der Charta) sind in diesem Zusammenhang von besonderer Bedeutung. Sie gelten für EU-Mitgliedstaaten, wenn sie im Rahmen des geltenden EU-Rechts handeln.

Die Mitgliedstaaten haben bei der Verabschiedung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die sich auf zivilgesellschaftliche Organisationen auswirken

Anmerkungen zur Terminologie

Zivilgesellschaftliche Organisationen

Für die Zwecke des Berichts der FRA sind zivilgesellschaftliche Organisationen gemäß der Gründungsverordnung der Agentur (Verordnung (EG) Nr. 168/2007) als „nichtstaatliche Organisationen und Institutionen der Zivilgesellschaft, die im Bereich der Grundrechte tätig sind“ definiert und gemäß der Empfehlung 14 (2007) des Ministerkomitees des Europarats „freiwillige, sich selbst verwaltende Körperschaften oder Organisationen, die gegründet werden, um im Wesentlichen nicht auf Gewinn ausgerichtete Ziele ihrer Gründer oder Mitglieder zu verfolgen“.

Der Bericht erstreckt sich auf ZGO, die gemäß der UN-Erklärung über die Menschenrechtsverteidiger versuchen, „den Schutz und die Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten“ auf nationaler wie auch auf internationaler Ebene „zu fördern und darauf hinzuwirken“.

Weitere Informationen sind folgenden Dokumenten zu entnehmen: Verordnung (EG) Nr. 168/2007 des Rates vom 15. Februar 2007 zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (nachstehend

„Gründungsverordnung“), ABl. L 53 aus dem Jahr 2007, Artikel 10; Europarat, Ministerkomitee (2008), Empfehlung CM/Rec(2007)14, Abs. I (1); Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2000), „Ausbau der partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen der Kommission und Nichtregierungsorganisationen“, Diskussionspapier der Kommission, KOM(2000) 11 endg., Abs. 1.2; und Generalversammlung der Vereinten Nationen (UN), Erklärung zu den Menschenrechtsverteidigern, A/RES/53/144, 8. März 1999, Art. 1.

Zivilgesellschaftlicher Raum

Der Begriff „zivilgesellschaftlicher Raum“ bezeichnet den „Raum, den zivilgesellschaftliche Akteure in der Gesellschaft einnehmen; das Umfeld und den Rahmen für die Tätigkeit der Zivilgesellschaft sowie die Beziehungen zwischen zivilgesellschaftlichen Akteuren, Staat, Privatsektor und breiter Öffentlichkeit.“

Weitere Informationen sind folgendem Dokument des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR) zu entnehmen: *A Practical Guide for Civil Society: Civil Society Space and the United Nations Human Rights System*.

könnten, darunter auch im Bereich Steuerrecht oder im Hinblick auf Transparenz und Gesetze über Wahlen und Lobbyarbeit, verschiedene berechnete Interessen. Doch selbst wenn sich solche Maßnahmen nicht negativ auf ZGO auswirken sollen, können sie unerwünschte Auswirkungen auf sie haben und somit abschreckend wirken.

Die Bewertung der Auswirkungen einzelner Rechts- oder Verwaltungsvorschriften kann schwierig sein, wenn diese für sich genommen betrachtet werden. Angesichts der Wirkungszusammenhänge in einem rechtlichen und politischen System ist das Ganze oft mehr als die Summe seiner Teile: Auch wenn einzelne gesetzgeberische Maßnahmen in einem bestimmten Bereich nicht unbedingt Grundrechte verletzen, kann eine Reihe von Maßnahmen, die in unterschiedlichen Bereichen ergriffen werden, zusammengenommen den bürokratischen Aufwand für zivilgesellschaftliche Akteure in einem Maße erhöhen, das ihre Handlungsfähigkeit beeinträchtigt. Dies ist dann von Belang, wenn Mitgliedstaaten EU-Rechtsvorschriften in nationales Recht umsetzen und durchführen – etwa im Bereich Grenzkontrollen, Terrorismusbekämpfung oder Geldwäsche.

Zivilgesellschaftliche Organisationen haben die folgenden Herausforderungen in Bezug auf den Regulierungsrahmen angeführt:

- Die Anerkennung oder Registrierung von ZGO kann problematisch sein. Beispiel: ein Mitgliedstaat, der nicht registrierte ZGO nicht anerkennt, und ein weiterer Mitgliedstaat, der von ZGO eine doppelte Registrierung verlangt. In einem weiteren Mitgliedstaat mussten die Registrierungsunterlagen nach Einführung eines neuen Gesetzes geändert werden – ein zeit- und ressourcenintensives Verfahren.
- Transparenz-Gesetze, wonach sich Organisationen, die an politischen Kampagnen bzw. Wahlkämpfen beteiligt sind, als externe Aktivisten bzw. Wahlhelfer (entweder allgemein oder während des Wahlkampfes) registrieren müssen, sowie Gesetze über Lobbyarbeit können einem legitimen Zweck dienen. Allerdings bergen sie auch die Gefahr, dass die Fähigkeit von ZGO, die Öffentlichkeit über Fragen von allgemeinem Interesse zu informieren oder ihre Interessen zu vertreten, eingeschränkt wird, wenn sie unverhältnismäßig formuliert oder angewendet werden.
- Bisweilen verhängen die Mitgliedstaaten auch gegen Drittstaatsangehörige, die versuchen, in einem Mitgliedstaat im Bereich Menschenrechte zu arbeiten, Einreisebeschränkungen, ohne diese näher zu begründen. Ein Mitgliedstaat hat sogar ein – später wieder aufgehobenes – Verbot gegen einen Staatsangehörigen eines anderen Mitgliedstaats verhängt, der versucht hat, sich im Bereich Menschenrechtsarbeit zu engagieren.
- Die nationalen Rechtsvorschriften gehen bisweilen über die Einschränkungen der Versammlungsfreiheit, die aufgrund internationaler Übereinkünfte berechtigterweise verhängt werden können, hinaus. Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung wirkten und wirken sich besonders negativ auf die Versammlungsfreiheit aus.
- Mitunter verhängen Staaten de jure oder de facto auch allgemeine Versammlungsverbote zu bestimmten Zeiten oder an bestimmten Orten – etwa, indem bestimmte Orte vom Versammlungsrecht ausgenommen werden, wodurch die freie Meinungsäußerung (potenzieller) Versammlungsteilnehmer eingeschränkt wird.
- Personen, die sich mit anderen versammeln wollen, werden von Staaten nicht immer gleich behandelt, und bestimmte Arten von Versammlungen – zum Beispiel wiederkehrende – werden gegenüber anderen bevorzugt. Versammlungen werden von ihnen auch nicht in allen Fällen ausreichend überwacht – so werden beispielsweise nicht genügend Polizeikräfte zum Schutz der Versammlungsteilnehmer eingesetzt.
- Eine Reihe von EU-Mitgliedstaaten hat strafrechtliche Bestimmungen beibehalten, wonach üble Nachrede oder Beleidigung von Amtsträgern, des Staates selbst sowie (ausländischer) Staatsoberhäupter verboten sind. Auch wenn solche Bestimmungen dem berechtigten Interesse dienen, das Reputationsrecht zu schützen, sollte damit die freie Meinungsäußerung nicht unverhältnismäßig stark eingeschränkt werden. Einschränkungen dieser Art können, wenn potenzielle Sanktionen exzessiv ausfallen oder Gesetze zu streng angewandt werden, das Recht auf freie Meinungsäußerung beeinträchtigen. Dies gilt insbesondere für zivilgesellschaftliche Akteure, die im Bereich Menschenrechte tätig sind und die häufig Kritik am Staat oder an Staatsbeamten üben müssen und sich hierzu möglicherweise in geringerem Maße befugt fühlen, wenn sie wissen, dass sie sich für eine offene Äußerung potenziell strafbar machen.

Stellungnahme 1 der FRA

Die Mitgliedstaaten und die EU sollten bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Rechtsvorschriften in Bereichen, die den zivilgesellschaftlichen Raum potenziell (direkt oder indirekt) beeinträchtigen könnten, einschließlich des Rechts auf freie Meinungsäußerung sowie der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, mehr Aufmerksamkeit walten lassen, damit sie mit ihren Rechtsvorschriften keine unverhältnismäßig hohen Anforderungen an zivilgesellschaftliche Organisationen stellen und dadurch den zivilgesellschaftlichen Raum reduzieren. Dabei sollten sie das geltende EU- sowie das einschlägige internationale Völkervertragsrecht in vollem Umfang achten.

Stellungnahme 2 der FRA

Die EU und die Mitgliedstaaten sollten dafür Sorge tragen, dass Rechtsverordnungen im Bereich Lobbyarbeit und Transparenz-Gesetze und ihre Anwendung dem geltenden EU- und internationalen Recht entsprechen und das Eintreten für Menschenrechte dadurch nicht unverhältnismäßig eingeschränkt oder behindert wird – einschließlich zu Wahlzeiten, etwa während der Wahlen zum Europäischen Parlament.

Finanzen und Förderung

Der Zugang zu Ressourcen ist fester Bestandteil des Rechts auf Vereinigungsfreiheit gemäß der Definition in Artikel 22 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte und anderen Menschenrechtsübereinkommen, darunter auch die EU-Charta der Grundrechte (Artikel 12).

In Artikel 13 der Erklärung der Vereinten Nationen über das Recht und die Verpflichtung von Einzelpersonen, Gruppen und Organen der Gesellschaft, die allgemein anerkannten Menschenrechte und Grundfreiheiten zu fördern und zu schützen (UN-Erklärung über die Menschenrechtsverteidiger), ist das Recht verankert, „Mittel zu erbitten, entgegenzunehmen und einzusetzen“, die dem ausdrücklichen Zweck der Förderung und des Schutzes der Menschenrechte dienen. Der Begriff „Mittel“ ist weit gefasst und umfasst finanzielle Unterstützung, Sachmittel, Zugang zu internationalen Geldern, Solidarität, die Fähigkeit, ohne ungebührliche Einmischung zu reisen und zu kommunizieren, sowie das Recht, den Schutz des Staates in Anspruch zu nehmen.

Allerdings scheint generelles Einvernehmen darüber zu bestehen, dass sich rechtliche Rahmenbedingungen und Maßnahmen in Verbindung mit Ressourcen erheblich auf die Vereinigungsfreiheit und die Fähigkeit von ZGO, effizient zu arbeiten, auswirken. Gleichwohl sehen sich ZGO mit einer Reihe von rechtlichen und praktischen Hindernissen beim Zugang zu finanziellen Mitteln konfrontiert, trotz vielversprechender Praktiken auf EU- sowie auf einzelstaatlicher Ebene.

In den meisten Mitgliedstaaten liegen keine umfassenden Daten über den Umfang der öffentlichen und privaten Fördermittel für in der EU tätige zivilgesellschaftliche Menschenrechtsorganisationen vor. Dies liegt zum Teil daran, dass die finanziellen Mittel aus unterschiedlichen Quellen stammen, darunter Ministerien der Zentralregierung, Haushaltslinien, Ebenen der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften, EU-Gelder und EWR-Mittel („EEA and Norway Grants“) sowie private Spenden. Doch selbst aus den vorliegenden Daten ist der Umfang öffentlicher Mittel, die speziell für die Förderung und den Schutz von Grundrechten in einem bestimmten EU-Mitgliedstaat vorbehalten sind, nicht ersichtlich. Auch über private Spenden liegen keine umfassenden Daten vor.

Obwohl die öffentlichen Haushalte allgemein unter der Wirtschaftskrise zu leiden hatten, könnten die EU und ihre Mitgliedstaaten angesichts des wirtschaftlichen Wachstums, das in der EU wieder an Fahrt aufnimmt, ihre jeweiligen Ansätze bei der Zuweisung öffentlicher Mittel an zivilgesellschaftliche Organisationen im Hinblick auf eine verstärkte Förderung und einen besseren Schutz der Grundrechte überarbeiten.

Zivilgesellschaftliche Organisationen in der EU, das Europäische Parlament und der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) haben jüngst die Einrichtung eines Europäischen Stiftungsfonds für Demokratie gefordert. So forderte insbesondere der EWSA die Kommission auf, „einen Europäischen Fonds für Demokratie und in der EU geltende Werte und Menschenrechte vorzuschlagen. Dieser sollte über umfangreiche Mittel verfügen, allen zivilgesellschaftlichen Organisationen in der EU unmittelbar offenstehen und unabhängig verwaltet werden, ähnlich wie der Europäische Fonds für Demokratie“, der für zivilgesellschaftliche Gruppen und Initiativen außerhalb der EU eingerichtet wurde.

In diesem Zusammenhang begrüßt die FRA den Vorschlag der Europäischen Kommission – den sie im Rahmen ihres Vorschlags zur Überarbeitung der EU-Haushaltsordnung unterbreitet hatte –, auch die von Ehrenamtlichen geleisteten Stunden als förderfähige Aufwendungen zu berücksichtigen und die

Einbeziehung von Sachleistungen als eine Form der Kofinanzierung zu erleichtern.

Die Forschungsarbeiten der FRA haben eine Reihe von Herausforderungen beim Zugang zu Finanzmitteln ans Licht gebracht. Dazu zählen:

- Gesamthöhe der verfügbaren Finanzmittel angesichts knapper werdender Budgets in einigen, wenngleich nicht allen EU-Mitgliedstaaten;
- Kürzungen der Mittel für bestimmte ZGO bzw. bestimmte Tätigkeiten, weg von Fürsprachearbeit, Prozessstreitigkeiten und Sensibilisierungsmaßnahmen und hin zur Bereitstellung von Gesundheits- und sozialen Dienstleistungen;
- Hindernisse bei der Bewilligung von Mitteln einschließlich aufwändiger, komplexer und nicht immer transparenter Zugangsverfahren;
- umständliche Berichtsverfahren, die in keinem Verhältnis zu der bewilligten Fördersumme stehen;
- die Fördermittel werden häufig in Form einer (kurzfristigen) Projektfinanzierung bereitgestellt; eine längerfristige Finanzierung sowie die Finanzierung der Infrastruktur stehen häufig nicht zur Verfügung;
- die Kofinanzierung stellt häufig eine Herausforderung dar, ebenso Verzögerungen bei der Auszahlung von Finanzhilfen, was unter anderem zu Liquiditätsengpässen führt;
- manche Finanzhilfen der Europäischen Kommission sind mit geografischen Einschränkungen verbunden, die ZGO daran hindern, an Versammlungen der Vereinten Nationen in Genf teilzunehmen, sodass ein effizientes Eintreten für Menschenrechte auf UN-Ebene nicht möglich ist, etwa, was den Beitrag von ZGO zu wichtigen Vorgängen in Bezug auf Menschenrechtsverträge anbetrifft, bei denen die EU und die EU-Mitgliedstaaten begutachtet werden;
- nachteilige Steuerregelungen in manchen Mitgliedstaaten, und zwar sowohl für die ZGO selbst (Status als karitative/gemeinnützige/öffentliche Organisation) als auch für natürliche und juristische Personen, die Spenden an ZGO leisten;

- negative Medien- und Verleumdungskampagnen gegen ZGO, die finanzielle Unterstützung aus dem Ausland erhalten, darunter in manchen Fällen auch die Forderung, sich selbst auf allen Materialien als mit ausländischem Kapital finanzierte Organisationen auszuweisen;
- Organisationen, die auf EU-Ebene und in den Mitgliedstaaten Personen mit Behinderungen vertreten, verfügen nur über begrenzte finanzielle Mittel und sind nicht immer in der Lage, unabhängig staatliche Maßnahmen in Bezug auf die Rechte von Personen mit Behinderungen zu beobachten.

Stellungnahme 3 der FRA

Die EU-Organe und die Mitgliedstaaten werden ersucht, dafür Sorge zu tragen, dass für ZGO, die im Bereich des Schutzes und der Förderung der Grundwerte und Grundrechte der EU, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit tätig sind, Mittel bereitgestellt werden, und das auch für kleine Basisorganisationen. Diese Fördermittel sollten ggf. für eine Vielzahl von Aktivitäten von ZGO bereitgestellt werden: Erbringung von Dienstleistungen, Überwachungstätigkeit, Interessenvertretung, Rechtsstreitigkeiten, Kampagnen, Menschenrechts- und politische Bildung und Sensibilisierung.

Im Rahmen des freien Kapitalverkehrs sollten zivilgesellschaftliche Organisationen Fördermittel nicht nur von staatlichen Stellen ihres eigenen Landes einwerben, erhalten und verwenden können, sondern auch von institutionellen oder individuellen Kapitalgebern sowie Behörden und Stiftungen in anderen Ländern oder von internationalen Organisationen, Stellen oder Agenturen.

Stellungnahme 4 der FRA

Die Mitgliedstaaten und die EU-Organe sollten dafür Sorge tragen, dass Organisationen, die Personen mit Behinderungen vertreten, mit Mitteln ausgestattet werden, auch für die persönliche Hilfe, sinnvolle Anpassungen und Unterstützung, um sie in die Lage zu versetzen, ihre Aufgaben gemäß dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (CRPD) wahrzunehmen.

Stellungnahme 5 der FRA

Die Europäische Kommission sollte die Verfügbarkeit von Informationen über bestehende Förderregelungen weiter verbessern; hierzu sollte sie gewährleisten, dass einfache Übersichten über die Finanzmittel erstellt werden, die den im Bereich Grundrechte tätigen zivilgesellschaftlichen Organisationen zur Verfügung gestellt werden, ihr One-Stop-Shop-Portal als zentrale Anlaufstelle für Finanzierungsmöglichkeiten fördern und ihre Datenbank über Projekte, die in verschiedenen Bereichen finanziert werden, erweitern, um besonders erfolgreiche und wirkungsvolle Projekte hervorzuheben.

Die Europäische Kommission sollte den Erlass von Leitlinien für die Mitgliedstaaten in Erwägung ziehen, mit denen die Anwendbarkeit der vier „Grundfreiheiten“ im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation der EU auf ZGO einschließlich Stiftungen und Wohltätigkeitseinrichtungen näher erläutert wird.

Stellungnahme 6 der FRA

Die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten sollten in Erwägung ziehen, eine mehrjährige Basisfinanzierung gegenüber einer kurzfristigen Projektfinanzierung zu begünstigen, was eine tragfähigere Basis für die Arbeit von ZGO schaffen sowie eine Langfristplanung ermöglichen würde. Zum Zweck effizienterer Antragsverfahren könnten häufiger zweistufige Verfahren mit kurzen Erstanträgen eingeleitet werden, bei denen nur für Projekte, die bei der ersten Runde in die Vorauswahl kommen, ein vollständiger Antrag eingereicht werden muss.

Die Anforderungen an ZGO und andere Verbände in Bezug auf Prüfung und Berichterstattung sollten in einem angemessenen Verhältnis zu den bereitgestellten öffentlichen Mitteln sowie zur Größe und Struktur der Empfangsorganisation stehen. Im Rahmen der Kofinanzierung sollten die Anforderungen in einem angemessenen Verhältnis zum Umfang der Projekte und zur Art der antragstellenden Organisation stehen und diesen verstärkt Rechnung tragen.

allen Bereichen des Handelns der Union öffentlich bekannt zu geben und auszutauschen“, und „Die Organe pflegen einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft“. Die Teilnahme an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten wird auch in Artikel 25 des **Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte** anerkannt und wurde kürzlich in den Leitlinien über die Beteiligung der Bürger an politischen Entscheidungsprozessen erneut bekräftigt, die vom Ministerkomitee des Europarates im September 2017 verabschiedet wurden. Einer ihrer Bestandteile ist die Beteiligung der Bürger, die in den Leitlinien definiert wird als „die Einbindung von Einzelpersonen, NRO und der Zivilgesellschaft insgesamt in Entscheidungsprozesse staatlicher Stellen“.

Im Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (CRPD) heißt es, dass bei allen Entscheidungsprozessen in Fragen, die Menschen mit Behinderungen betreffen, die Vertragsstaaten mit den Menschen mit Behinderungen und den sie vertretenden Organisationen enge Konsultationen führen und sie aktiv einbeziehen. Die EU und 27 der 28 EU-Mitgliedstaaten haben dieses Übereinkommen ratifiziert. In der Praxis mangelt es häufig an Maßnahmen, mit denen die uneingeschränkte Barrierefreiheit von Websites gewährleistet und Informationen in angemessen zugänglichen Formaten angeboten werden. Der sich daraus ergebende Mangel an Informationen kann dazu führen, dass Menschen mit Behinderungen und die sie vertretenden Organisationen nicht vollumfänglich einbezogen werden können.

Mit dem UNECE-Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten („Übereinkommen von Aarhus“), das ökologische Rechte mit Menschenrechten verknüpft, werden Öffentlichkeitsrechte gewährt und Parteien und Behörden Verpflichtungen in Bezug auf den Zugang zu Informationen, die Beteiligung der Öffentlichkeit und den Zugang zur Justiz auferlegt. Die EU ist seit 2005 Vertragspartei dieses Übereinkommens.

Bemühungen um die Beteiligung von Interessensvertretern, unter anderem der Zivilgesellschaft, an Gesetzesentwürfen und Politikvorschlägen gehören zu den Instrumenten einer demokratischen fakten-gestützten Politikgestaltung. Damit werden Prozesse oder Rechts-/Politikvorschläge stärker demokratisch legitimiert und um die Fachkompetenz der ZGO sowie um eine „Realitätsprüfung“ bereichert und die Eigenverantwortung der Interessenvertretungen gestärkt. Auch wenn nationale Konsultations- und Beteiligungsverfahren Angelegenheit der nationalen Behörden sind, kann sich aufgrund einer

Recht auf Beteiligung

Artikel 11 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) besagt: „Die Organe geben den Bürgerinnen und Bürgern und den repräsentativen Verbänden in geeigneter Weise die Möglichkeit, ihre Ansichten in

Beschneidung der maßgeblichen Rolle der Zivilgesellschaft bei Entscheidungsprozessen das Risiko erhöhen, dass mit den Maßnahmen der Mitgliedstaaten, mit denen EU-Recht in nationales Recht umgesetzt oder angewandt wird, die EU-Charta der Grundrechte verletzt wird.

Es scheint weitgehend Einvernehmen darüber zu bestehen, dass zivilgesellschaftliche Organisationen in die Politikgestaltung von der lokalen Ebene bis hin zur EU-Ebene eingebunden werden müssen. Bei der praktischen Umsetzung dieses Konzepts werden jedoch häufig die zahlreichen möglichen Ebenen der Einbeziehung von ZGO und die verschiedenen Methoden zu ihrer Einbindung nicht in vollem Umfang genutzt. Darüber hinaus liegen häufig keine klaren Kriterien vor, die erfüllt werden müssen, um als rechtmäßiger Akteur anerkannt zu werden.

Die eine oder andere Form des Zugangs zu Entscheidungsprozessen gibt es in allen EU-Mitgliedstaaten sowie auf Ebene der EU-Organe. Trotz einer ganzen Reihe vielversprechender Praktiken – insbesondere auf lokaler Ebene – ist der Zugang zu Entscheidungsprozessen (und der tatsächliche Einfluss darauf) in der Regel uneinheitlich und nicht besonders transparent.

Die Mitgliedstaaten haben die eine oder andere Form von Konsultationsverfahren eingeführt, allerdings sind diese nicht immer so sinnvoll und effizient, wie sie es sein könnten. So machen insbesondere Gespräche mit ZGO, Beamten und Sachverständigen deutlich, dass selbst dann, wenn der politische Wille zumindest für Konsultationen vorhanden ist, es öffentlichen Verwaltungen offenbar an Kenntnissen und Fähigkeiten in Bezug auf die vielfältigen Methoden fehlt, die für eine sinnvollere und effizientere Einbindung der Interessenträger in die Rechtsetzung und Politikgestaltung vorhanden sind. Sowohl ZGO als auch Beamte berichten, dass es häufig an Vertrauen zwischen öffentlichen Verwaltungen und zivilgesellschaftlichen Organisationen mangelt.

ZGO und Sachverständige haben eine Reihe von Hindernissen aufgezeigt, die einer vollen und effizienten Teilnahme an Entscheidungsprozessen und einem entsprechenden Zugang dazu im Wege stehen. Dazu zählen:

- eingeschränkter Zugang zu Informationen über politische oder Gesetzesinitiativen;
- fehlende Mindeststandards bzw. fehlende klare Regeln für die Umsetzung des Rechts auf Beteiligung oder fehlendes Wissen über solche Standards oder Regeln und damit eine uneinheitliche Umsetzung;

- mangelnder politischer Wille bzw. Einsicht, dass Konsultation keine „Pflichtübung“ ist, sondern – sofern sie sachgerecht durchgeführt wird – zu einer besseren Politikgestaltung beiträgt;
- fehlende Kenntnisse und Fähigkeiten öffentlicher Dienste in Bezug auf die verschiedenen Methoden einer sinnvollen und effizienten Beteiligung von Interessenvertretern an der Gestaltung von Recht und Politik;
- spezifische Herausforderungen und Hindernisse für Personen mit Behinderungen, einschließlich fehlender Maßnahmen, die notwendig sind, um die Normen für die Barrierefreiheit im Internet uneingeschränkt umzusetzen, und Notwendigkeit, amtliche Informationen in unterschiedlichen, gut zugänglichen Formaten anzubieten;
- enge Terminvorgaben für Beteiligungs-/Konsultationsverfahren (auch für die Verwaltungen selbst) sowie knappe Haushaltsmittel und enge Vorgaben beim Personaleinsatz bei öffentlichen Diensten;
- mangelnde Klarheit in Bezug auf die Frage, wer vor der Entscheidungsfindung konsultiert wird, wobei ZGO auch berichten, dass häufig keine systematische Anhörung aller wichtigen Akteure stattfindet;
- die Kürzung wichtiger Fördermittel kann sich indirekt auf die Fähigkeit von ZGO auswirken, sich sinnvoll an der Entscheidungsfindung zu beteiligen;
- mangelndes Vertrauen zwischen öffentlichen Diensten und zivilgesellschaftlichen Organisationen.

Stellungnahme 7 der FRA

Die EU-Organe und die Mitgliedstaaten sollten ihren Verpflichtungen gemäß Artikel 4 Absatz 3 des CRPD nachkommen, bei allen Entscheidungen, die Menschen mit Behinderungen betreffen, mit diesen über die sie vertretenden Organisationen enge Konsultationen zu führen und sie aktiv einzubeziehen. Die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am öffentlichen und politischen Leben sollte gemäß Artikel 29 Buchstabe b CRPD gefördert werden. Ganz allgemein sollten die EU-Organe und die Mitgliedstaaten einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit ZGO, die im Bereich Menschenrechte tätig sind, pflegen, um zu gewährleisten, dass die EU-Rechtsvorschriften und die Politik der EU zu ihrer Umsetzung mit der EU-Charta der Grundrechte in Einklang stehen.

Dort, wo es bereits einschlägige Regelungen zur Förderung der aktiven Beteiligung von ZGO im Bereich der Menschenrechte gibt, sollten die Behörden sicherstellen, dass diese in die Praxis umgesetzt werden. Dies umfasst die Bereitstellung angemessener personeller und finanzieller Ressourcen für ordnungsgemäße Beteiligungsprozesse, die Schulung von Bediensteten in Bezug auf die Einbindung solcher Organisationen und ausreichend Zeit dafür. Die Instrumente und Methoden staatlicher Behörden für die Umsetzung der Beteiligung könnten breiter gefächert sein und verbessert werden. Dabei sollten die jüngst verabschiedeten „Leitlinien des Europarats für eine sinnvolle Beteiligung der Bürger am politischen Entscheidungsprozess“ in vollem Umfang genutzt werden.

Ein sicherer Raum für die Zivilgesellschaft

ZGO und Aktivisten in der EU sind verbalen und physischen Angriffen, Schikanen und Einschüchterungen durch nichtstaatliche Akteure ausgesetzt. Zwischenfälle dieser Art finden sowohl online als auch offline statt. Manche Staatsbeamte lassen sich sogar zu verbalen Angriffen hinreißen und erzeugen damit eine negative Rhetorik, die ZGO stigmatisiert oder ihre Arbeit in Misskredit bringt, was sowohl der breiten Verankerung von ZGO in der Gesellschaft als auch der Moral und Motivation von Aktivisten schadet. Es ist für Amtsträger entscheidend, dass sie Angriffe, einschließlich Angriffe verbaler Art, unterlassen und nicht versuchen, Organisationen, die sich für Menschenrechte und Nichtdiskriminierung einsetzen, ungerechtfertigterweise in Misskredit zu bringen. Weder staatliche Behörden noch zivilgesellschaftliche Organisationen erfassen – auf EU- oder nationaler Ebene – ordnungsgemäß Daten über Angriffe und Drohungen gegenüber ZGO.

Stellungnahme 8 der FRA

Die Mitgliedstaaten sollten die Stigmatisierung von zivilgesellschaftlichen Menschenrechtsorganisationen und ihren Mitgliedern unterlassen. Außerdem sollten sie Straftaten – einschließlich Hassdelikten – gegen ZGO und ihre Mitglieder aktiv verurteilen und ihren positiven Verpflichtungen nach internationalem Recht und geltendem EU-Recht zum Schutz von ZGO und ihren Mitgliedern uneingeschränkt nachkommen. Es sollten Daten über Hassdelikte gegen zivilgesellschaftliche Menschenrechtsorganisationen erhoben und veröffentlicht werden.

Raum für Austausch und Dialog

Verschiedene Akteure von innerhalb und außerhalb der Zivilgesellschaft sprachen gegenüber der FRA den Mangel an verlässlichen und vergleichbaren Daten über Angriffe gegen ZGO in der EU an. Sie stellten auch einen Mangel an Informationen über die vorhandenen Förderregelungen und die Aufwendungen von zivilgesellschaftlichen Menschenrechtsorganisationen, den Regulierungsrahmen und über Möglichkeiten für die Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Organisationen an der Politikgestaltung fest. Viele Gesprächspartner machten deutlich, dass ein Austausch vielversprechender Praktiken EU-weit erforderlich ist. Konkret wurde die Auffassung vertreten, dass folgende Aktivitäten auf EU-Ebene durchgeführt werden sollten:

- Erhebung von Daten über Angriffe gegen zivilgesellschaftliche Menschenrechtsorganisationen;
- Beobachtung von Entwicklungen, die für die Zivilgesellschaft in der EU wichtig sind, auch solche, die sich auf die Verfügbarkeit finanzieller Mittel auswirken;
- Beratung zur Verwaltung von EU-Geldern für die Zivilgesellschaft;
- Förderung der Ressourcenbildung für ZGO; und
- Ermöglichung „eines offenen, transparenten und regelmäßigen Dialogs mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft“ und Stärkung der Fähigkeit der Europäischen Kommission, „umfangreiche Anhörungen der Betroffenen“ im Sinne von Artikel 11 EUV durchzuführen.

Stellungnahme 9 der FRA

Die EU sollte in Erwägung ziehen, die Schaffung eines geeigneten Raums für den Austausch und Dialog für eine verstärkte Unterstützung zivilgesellschaftlicher Akteure, die im Bereich des Schutzes und der Förderung von Grundrechten in der EU tätig sind, zu fördern. Damit könnte auch ein verstärkter regelmäßiger Dialog zwischen zivilgesellschaftlichen Organisationen und den EU-Organen gepflegt werden.



Zivilgesellschaftliche Organisationen in der Europäischen Union spielen bei der Förderung der Grundrechte eine entscheidende Rolle, doch gestaltet sich dies – aufgrund rechtlicher und praktischer Einschränkungen – für sie immer schwieriger. Zwar stehen alle EU-Mitgliedstaaten vor Herausforderungen, doch sind diese hinsichtlich ihrer Art und ihres Ausmaßes ganz unterschiedlich. Generell fehlen zu diesem Thema Daten und Forschungsarbeiten – einschließlich der vergleichenden Forschung.

Der Bericht der FRA befasst sich daher mit den unterschiedlichen Arten und Tendenzen der Herausforderungen, vor denen in der EU tätige zivilgesellschaftliche Menschenrechtsorganisationen stehen. Der Bericht stellt außerdem vielversprechende Praktiken heraus, mit denen diesen besorgniserregenden Tendenzen entgegengewirkt werden kann.

Weitere Informationen:

Der vollständige Bericht der FRA – *Herausforderungen für zivilgesellschaftliche Organisationen, die im Bereich Menschenrechte in der EU tätig sind* – ist abrufbar unter <http://fra.europa.eu/en/publication/2018/challenges-facing-civil-society-orgs-human-rights-eu>

Weitere einschlägige Veröffentlichungen der FRA:

- FRA (2017), *Grundrechtebericht 2017*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, <http://fra.europa.eu/en/publication/2017/fundamental-rights-report-2017>
- FRA (2014), *Criminalisation of migrants in an irregular situation and of persons engaging with them* [Kriminalisierung von Migranten in einer irregulären Situation und von Menschen, die ihnen zu Hilfe kommen], Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/criminalisation-migrants-irregular-situation-and-persons-engaging-them>
- FRA (2012), *Grundrechte im Mehrebenensystem: Die Landschaft des Grundrechtsschutzes in der Europäischen Union*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/bringing-rights-life-fundamental-rights-landscape-european-union>

Die FRA arbeitet eng mit zivilgesellschaftlichen Organisationen zusammen, die im Bereich Menschenrechte tätig sind, insbesondere über die Plattform für Grundrechte. Weitere Informationen zu diesem Kooperationsnetzwerk siehe: <http://fra.europa.eu/en/cooperation/civil-society>



FRA – AGENTUR DER EUROPÄISCHEN UNION FÜR GRUNDRECHTE

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wien – Österreich
Tel. +43 158030-0 – Fax +43 158030-699
fra.europa.eu – info@fra.europa.eu
[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)
[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)
twitter.com/EURightsAgency



© Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, 2019
Titelfoto: © stock.adobe.com
[von links nach rechts: Bits and Splits; Wellphoto]

Print: ISBN 978-92-9474-322-0, doi:10.2811/0661
PDF: ISBN 978-92-9474-324-4, doi:10.2811/937411