

# Zivilgesellschaftlicher Raum: Erfahrungen zivilgesellschaftlicher Organisationen

## Konferenzpapier

Beitrag zum 4. Kolloquium über Grundrechte –  
Demokratie in der EU - November 2018

*Zivilgesellschaftliche Organisationen spielen in Demokratien eine entscheidende Rolle, und die Bedeutung ihrer Arbeit wird in internationalen rechtlichen und politischen Dokumenten weithin anerkannt. Sie sind jedoch in ihrer täglichen Arbeit mit zahlreichen Hindernissen konfrontiert – von Änderungen des rechtlichen Umfelds über Herausforderungen bei der Suche nach und dem Zugang zu Ressourcen und Hindernissen beim Zugang zu politischen Entscheidungsprozessen bis hin zu Bedrohungen und Angriffen. Die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) arbeitet eng mit zivilgesellschaftlichen Organisationen zusammen, die in der Europäischen Union im Bereich der Menschenrechte tätig sind. In einem Bericht der FRA vom Januar 2018 wurden die verschiedenen Arten und Muster der Herausforderungen untersucht, denen zivilgesellschaftliche Organisationen im Bereich der Menschenrechte in der EU gegenüberstehen. Im September 2018 führte die FRA eine Online-Konsultation mit ihrem zivilgesellschaftlichen Netz, der Plattform für Grundrechte (FRP), durch, um die Ergebnisse ihres Berichts zu ergänzen. Die Ergebnisse der Online-Konsultation bestätigen frühere Aussagen und unterstreichen die Notwendigkeit, der Zivilgesellschaft die Ressourcen und den „sicheren Raum“ zu bieten, die sie benötigt, um zu gedeihen und zu funktionieren. Im vorliegenden Dokument werden die wichtigsten Erkenntnisse der Konsultation, einschließlich relevanter Aussagen aus dem Grundrechteforum 2018 der FRA, zusammengefasst.*

## Inhalt

1	Viele Herausforderungen, aber nur wenig Verbesserung .....	3
2	Nach wie vor Drohungen und Angriffe .....	4
3	Rechtliche Herausforderungen .....	6
4	Finanzen und Förderung .....	7
5	Nichts über uns ohne uns .....	9
	FRA-Stellungnahmen: Herausforderungen für zivilgesellschaftliche Organisationen .....	12
	Das Grundrechteforum 2018 der FRA: Diskussionen über den zivilgesellschaftlichen Raum .....	14

Zivilgesellschaftliche Organisationen können Menschen zu einer Vielzahl von sozialen und menschenrechtlichen Fragen aktivieren, um die Machthabenden hinsichtlich der Erfüllung ihrer Verpflichtungen im Bereich Soziales und Menschenrechte zur Rechenschaft zu ziehen, um neue Gesetze und Maßnahmen zur Erfüllung dieser Verpflichtungen durchzusetzen und um Ziele zu fördern, die im öffentlichen Interesse liegen. Diese Arbeit, die häufig als kontrovers erachtet wird, ist ein wesentlicher Bestandteil der Demokratie, ebenso wie die freie Meinungsäußerung und Wahlen. Sie erfordert ein sicheres und förderliches Umfeld.

Dies wird in wichtigen internationalen Menschenrechtsinstrumenten wie dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte und dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sowie der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten anerkannt. Das Recht auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung sowie das Recht auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit sind wesentliche Voraussetzungen für die Ausübung anderer Menschenrechte. In der Europäischen Union garantiert die Charta der Grundrechte jeder Person gemäß Artikel 11 das Recht auf freie Meinungsäußerung ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen sowie gemäß Artikel 12 das Recht, sich insbesondere im politischen, gewerkschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Bereich auf allen Ebenen frei und friedlich mit anderen zu versammeln und frei mit anderen zusammenzuschließen.

Mit Artikel 10 ihrer [Gründungsverordnung \(Verordnung \(EG\) Nr. 168/2007 des Rates\)](#) wird die [Agentur der Europäischen Union für Grundrechte \(FRA\)](#) beauftragt, eng mit der Zivilgesellschaft zusammenzuarbeiten. Die [Plattform für Grundrechte \(FRP\)](#) der FRA umfasst ein breites Spektrum zivilgesellschaftlicher Organisationen, darunter Nichtregierungsorganisationen, die im Bereich der Grundrechte tätig sind und von Basisorganisationen bis hin zu europäischen Dachverbänden reichen, um einen strukturierten und fruchtbaren Dialog zu führen und eine enge Zusammenarbeit zu entwickeln. In den letzten Jahren äußerten sich viele dieser Organisationen zunehmend besorgt über rechtliche und praktische Einschränkungen ihrer Arbeit. Die FRA untersuchte diese Fragestellungen, wobei sie in erster Linie Informationen über ihr Forschungsnetz FRANET<sup>1</sup> und durch Experteninterviews erhob, in denen die unterschiedlichen Herausforderungen betrachtet wurden, mit denen die verschiedenen in der EU tätigen zivilgesellschaftlichen Organisationen heute konfrontiert sind, und veröffentlichte anschließend im Januar 2018 einen Bericht über die Herausforderungen für zivilgesellschaftliche Organisationen, die sich mit den Menschenrechten in der EU befassen ([„Challenges facing civil society organisations working on human rights in the EU“](#)). In dem Bericht werden eine Reihe besorgniserregender Entwicklungen aufgezeigt und Maßnahmen zu einer Reihe von Bereichen empfohlen, die unter den nachstehenden Themen zusammengefasst sind.

*„In einer Zeit, in der die Gesellschaften Europas mit Extremismus, Radikalisierung und Spaltung konfrontiert sind, ist es wichtiger denn je, Justiz, Rechte und Werte der EU zu fördern, zu stärken und zu verteidigen: Nichtregierungsorganisationen und die Zivilgesellschaft spielen im Hinblick auf die Verteidigung dieser Rechte eine entscheidende Rolle.“*

(Věra Jourová, Kommissarin für Justiz, Verbraucher und Gleichstellung, „EU-Haushalt: Ein neuer Sozialfonds, ein verbesserter Fonds für die Anpassung an die Globalisierung und ein neuer Fonds für Justiz, Rechte und Werte“, Pressemitteilung, 30. Mai 2018)

Das vorliegende Dokument ergänzt den Bericht vom Januar 2018 auf Grundlage der Ergebnisse einer Online-Konsultation, die im September 2018 mit der Plattform für Grundrechte durchgeführt

<sup>1</sup> [FRANET](#) erhob die Informationen zwischen Januar und Februar 2017. Ergänzt wurden diese durch zusätzliche Sekundärforschung und Berichte des Europarats, des Sonderberichterstatters der Vereinten Nationen für Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, des Sonderberichterstatters der Vereinten Nationen über die Lage von Menschenrechtsverteidigern, des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses (EWSA) und der Offenen Regierungspartnerschaft (Open Government Partnership – OGP). Darüber hinaus wurden mehr als 40 Sachverständige aus der Zivilgesellschaft, von Stiftungen und Geldgebern, nationalen Menschenrechtsinstituten und Gleichstellungsstellen sowie internationalen Organisationen und öffentlichen Verwaltungen konsultiert.

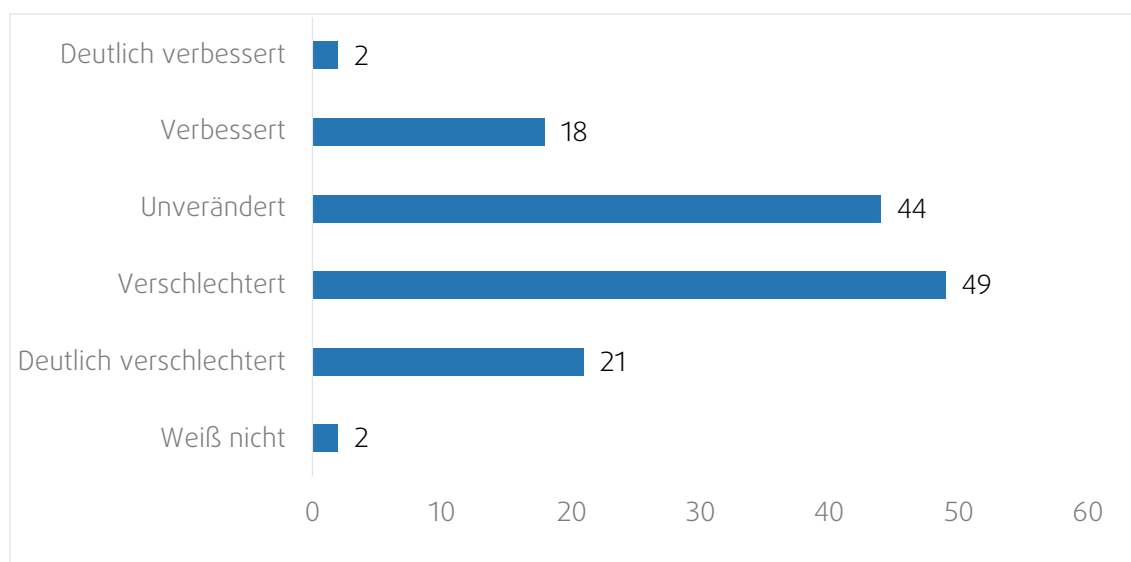
wurde. Es gingen Antworten von 136 unterschiedlichen zivilgesellschaftlichen Organisationen ein, die in der Datenbank der Grundrechteplattform der Agentur registriert sind und länderübergreifend in den EU-Mitgliedstaaten sowie auf EU-Ebene mit einer Vielzahl von Menschenrechtsfragen befasst sind. Außerdem nimmt das Dokument auf einige der für Angelegenheiten des zivilgesellschaftlichen Raums relevante Ergebnisse des [Grundrechteforums](#) der FRA Bezug, das im September 2018 stattfand. Die Konsultation und die Ergebnisse des Forums bestätigen weitgehend die Ergebnisse des Berichts der FRA vom Januar 2018 wie auch die im Bericht ausgesprochenen Empfehlungen und unterstreichen die Notwendigkeit, der Zivilgesellschaft die Ressourcen und den „sicheren Raum“ zu bieten, die sie benötigt, um zu gedeihen und zu funktionieren. Die Agentur für Grundrechte wird die Zivilgesellschaft weiterhin unterstützen und mit ihr zusammenarbeiten.

## 1 Viele Herausforderungen, aber nur wenig Verbesserung

Der Bericht der FRA aus dem Jahr 2018 zeigt die vielfältigen Herausforderungen auf, mit denen zivilgesellschaftliche Organisationen konfrontiert sind, die sich in der EU mit den Menschenrechten befassen: rechtliche Hürden, Belästigung und Bedrohung von Menschenrechtsverteidigern, Schwierigkeiten bei der Bereitstellung von und dem Zugang zu Finanzmitteln, sowie Barrieren beim Zugang zu Entscheidungsträgern, um Beiträge zur Rechtsetzung und Politikgestaltung leisten zu können.

In der Online-Konsultation war mehr als die Hälfte der zivilgesellschaftlichen Organisationen, die geantwortet hatten, der Ansicht, dass sich die Lage der Zivilgesellschaft in ihrem Land in den letzten drei Jahren insgesamt „verschlechtert“ oder „deutlich verschlechtert“ hat. Etwa ein Drittel der Organisationen war der Ansicht, dass die Lage gleich geblieben ist, und nur eine Minderheit gab an, dass sich die allgemeine Lage verbessert hat (Abbildung 1).

**Abbildung 1: Veränderung der allgemeinen Lage aus Sicht zivilgesellschaftlicher Organisationen im Bereich der Menschenrechte (Zahl der Organisationen)**



*Anmerkung: Frage: „Wie hat sich die allgemeine Lage der im Bereich der Menschenrechte tätigen zivilgesellschaftlichen Organisationen in Ihrem Land in den letzten drei Jahren (2015-2018) verändert?“ (N = 136).*

*Quelle: FRA, 2018*

## 2 Nach wie vor Drohungen und Angriffe

In der 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, wurde in der Resolution 53/144 der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 9. Dezember 1998<sup>2</sup> festgelegt, dass die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 12 „alle erforderlichen Maßnahmen [ergreifen], um sicherzustellen, dass die zuständigen Behörden jeder Person – einzeln und gemeinsam mit anderen Personen – vor jeglicher Form der Gewalt, der Bedrohung, der Vergeltung, der faktischen oder rechtlichen Benachteiligung, des Drucks oder jeder anderen

*„Einige unserer Mitgliedsorganisationen sind regelmäßig mit Angriffen auf ihre Büros konfrontiert und werden von ‚Freunden‘ von den populistischen Bewegungen besucht.“*

(Vertreter einer zivilgesellschaftlichen Organisation, EU)

willkürlichen Handlung infolge ihrer rechtmäßigen Ausübung der in dieser Erklärung genannten Rechte Schutz gewähren“.

In dem Bericht der FRA aus dem Jahr 2018 wird belegt, dass zivilgesellschaftliche Organisationen und Menschenrechtsaktivisten in den EU-Mitglied-

staaten physischen und verbalen Angriffen sowie der Belästigung und Einschüchterung durch nichtstaatliche Akteure sowohl online als auch offline ausgesetzt sind. Darüber hinaus wird in dem Bericht festgestellt, dass in einigen Fällen Vertreterinnen und Vertreter des Staats oder die Medien zivilgesellschaftliche Organisationen stigmatisieren und ihre Arbeit diskreditieren. In dem Bericht wird den Mitgliedstaaten empfohlen, von der Stigmatisierung zivilgesellschaftlicher Menschenrechtsorganisationen und ihrer Mitglieder Abstand zu nehmen und alle Straftaten – einschließlich Hassdelikten – gegen zivilgesellschaftliche Organisationen und ihre Mitglieder aktiv zu verurteilen. Es sollten Daten über Straftaten gegen zivilgesellschaftliche Organisationen, die im Bereich Menschenrechte tätig sind, erhoben und veröffentlicht werden.

Im Rahmen der Konsultation wurden zivilgesellschaftliche Organisationen gefragt, ob ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter oder ehrenamtlichen Helferinnen und Helfer in den letzten drei Jahren wegen ihrer Arbeit für die Organisation bedroht und/oder angegriffen wurden. Mehr als die Hälfte der Befragten gab an, dass sie solche Erfahrungen gemacht hat: 13 „häufig“, 27 „gelegentlich“ und 19 „selten“. Die meisten zivilgesellschaftlichen Organisationen berichteten haupt-

sächlich über verbale und Online-Drohungen und Angriffe oder über negative Medienkampagnen und Bedrohungen der digitalen Sicherheit. Allerdings gaben nicht weniger als 15 Organisationen an, dass ihre Mitarbeiter oder ehrenamtlichen Helfer aus Gründen im Zusammenhang mit ihrer Arbeit körperlich attackiert wurden. Darüber hinaus berichteten 20 Organisationen über Schäden an ihren Räumlichkeiten (z. B. Vandalismus, Graffiti und eingeschlagene Fenster). Gleichzeitig meldete nur ein Viertel der Organisationen, die von solchen Zwischenfällen betroffen waren, diese den Behörden. Die Organisationen wiesen auch auf die Herausforderungen im Bereich der digitalen Sicherheit hin und gaben außerdem an, dass das (psycho)soziale Wohlbefinden der Mitarbeiter und der ehrenamtlichen Helfer häufig durch ihre Erfahrungen am Arbeitsplatz beeinträchtigt wird.

*„Einige unserer Mitarbeiter wurden von der Polizei verbal bedroht und/oder angegriffen, als sie Asylsuchende bei der Einreichung ihres Asylantrags begleiteten.“*

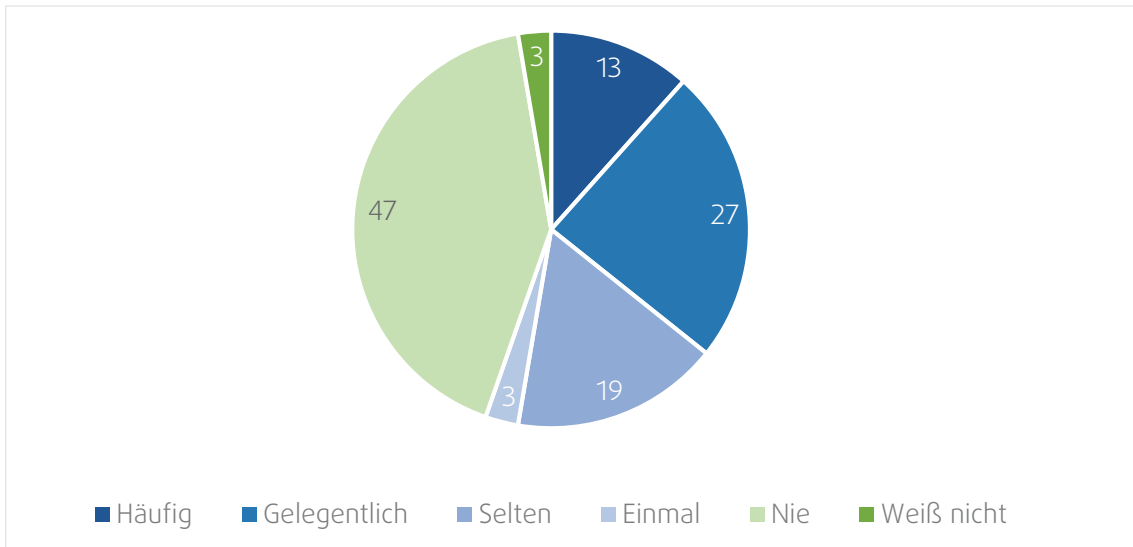
(Vertreter einer zivilgesellschaftlichen Organisation, EU)

*„Üblicherweise werden verbale oder schriftliche Drohungen im Zusammenhang mit unserer Arbeit mit irregulären Migranten und Flüchtlingen sowie mit unserer Kampagne zur Sensibilisierung für Menschenhandel ausgesprochen. Wir haben sie aber nie als so intensiv betrachtet, dass sie besorgniserregend wären.“*

(Vertreter einer zivilgesellschaftlichen Organisation, EU)

<sup>2</sup> 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, abrufbar unter <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/rightandresponsibility.aspx>

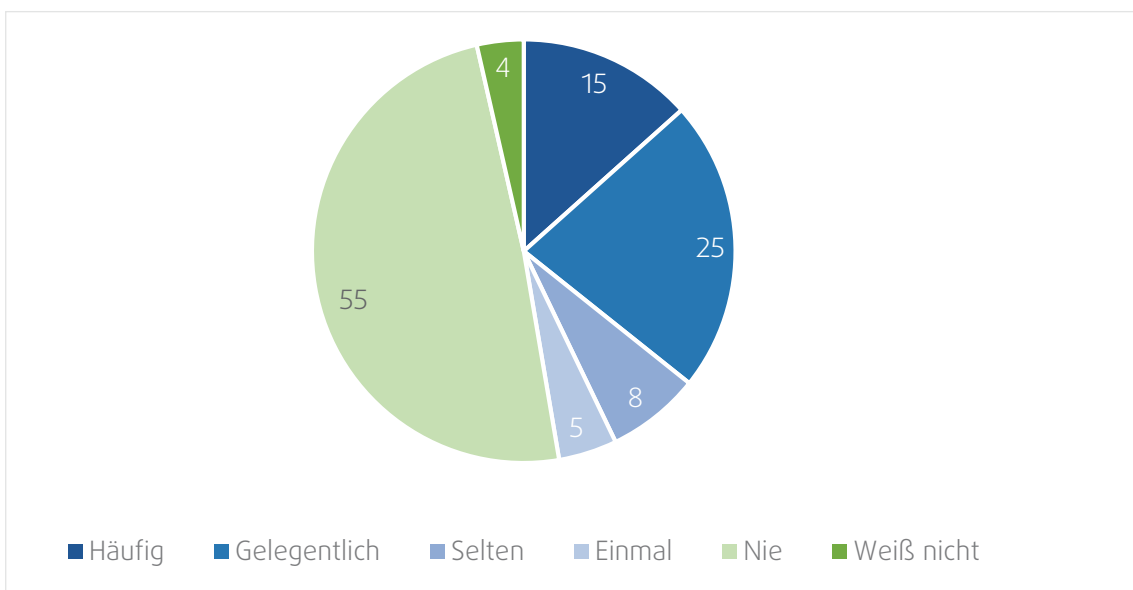
**Abbildung 2: Erfahrungen mit verbalen und Online-Bedrohungen und Angriffen**



Anmerkung: Frage: „Wurden Ihre Mitarbeiterinnen/Mitarbeiter/ehrenamtlichen Helferinnen/Helfer in den letzten drei Jahren im Zusammenhang mit der Arbeit für Ihre Organisation bedroht und/oder angegriffen (verbal oder schriftlich, auch online)?“ (N = 112).

Quelle: FRA, 2018

**Abbildung 3: Erfahrungen mit negativen Medienberichten/Kampagnen**



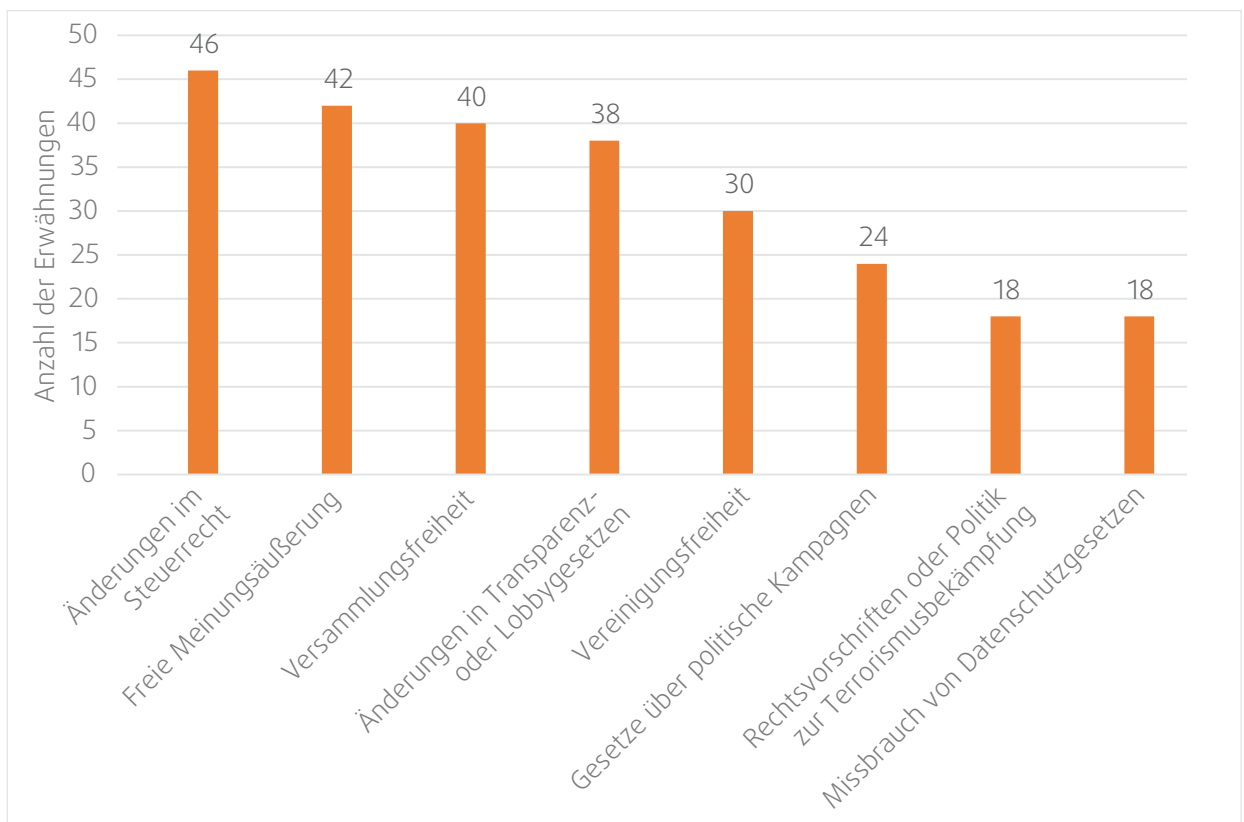
Anmerkung: Frage: „War Ihre Organisation in den letzten drei Jahren das Ziel von negativen Medienberichten/Kampagnen?“ (N = 112).

Quelle: FRA, 2018

### 3 Rechtliche Herausforderungen

Zivilgesellschaftliche Organisationen benötigen rechtliche Rahmenbedingungen, die ihre Tätigkeiten nicht unnötig oder willkürlich einschränken. In Artikel 2 der 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, werden die Mitgliedstaaten an ihre Pflicht erinnert, „die rechtlichen Garantien zu schaffen, die erforderlich sind, um sicherzustellen, dass alle ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Personen einzeln und gemeinsam mit anderen in der Lage sind, alle diese Rechte und Freiheiten in der Praxis zu genießen“.

**Abbildung 4: Arten von Rechtsvorschriften, die zivilgesellschaftliche Organisationen vor Herausforderungen stellen**



Anmerkung: Frage: „Stand Ihre Organisation wegen ... [eines dieser Themen] vor Herausforderungen?“  
(N = 123, mehrere Antworten möglich).

Quelle: FRA, 2018

In dem Bericht der FRA aus dem Jahr 2018 über die Zivilgesellschaft wurde eine Reihe von Herausforderungen im rechtlichen Umfeld festgestellt – bestimmte Einschränkungen der Vereinigungs-, Versammlungs- und Meinungsfreiheit, einschließlich der Anerkennung oder Registrierung von zivilgesellschaftlichen Organisationen, Transparenz- und Lobbygesetze, Steuergesetze, Gesetze zur Terrorismusbekämpfung oder Einreisebeschränkungen für Drittstaatsangehörige, die Menschenrechtsarbeiten in einem EU-Mitgliedstaat durchführen möchten. Die Mitgliedstaaten haben ein berechtigtes Interesse daran, Rechtsvorschriften und Verwaltungsvorschriften zu erlassen, die zivilgesellschaftliche Organisationen betreffen könnten; in der Praxis können solche Maßnahmen jedoch unzulässige Auswirkungen auf zivilgesellschaftliche Organisationen haben, auch wenn keine negativen Auswirkungen auf diese Organisationen beabsichtigt sind, und somit eine abschreckende Wirkung haben. Aus diesem Grund empfiehlt die FRA in ihrem Bericht, dass die

Mitgliedstaaten und die EU bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Rechtsvorschriften in Bereichen, die (direkt oder indirekt) den zivilgesellschaftlichen Raum betreffen können, eine besondere Aufmerksamkeit walten lassen sollten, um sicherzustellen, dass ihre Rechtsvorschriften keine unverhältnismäßigen Anforderungen an zivilgesellschaftliche Organisationen stellen und keine diskriminierenden Auswirkungen auf sie haben.

Die überwiegende Mehrheit der zivilgesellschaftlichen Organisationen, die die Online-Konsultation ausfüllte, gab an, dass sie in den letzten drei Jahren „gelegentlich“ oder „häufig“ von Änderungen des Rechtsrahmens betroffen war; nur ein Viertel der Organisationen gab an, dass es von solchen Änderungen nicht betroffen war. Die am häufigsten genannten rechtlichen Änderungen, die zivilgesellschaftliche Organisationen beeinträchtigten, betrafen das Steuerrecht, die Meinungs- und Versammlungsfreiheit sowie Transparenz- oder Lobbygesetze.

## 4 Finanzen und Förderung

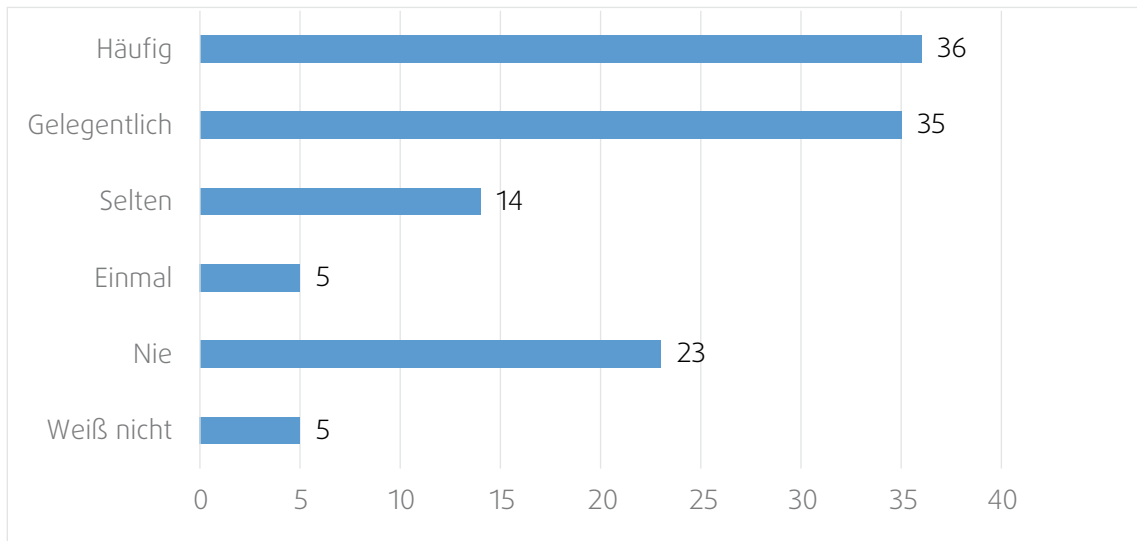
Zivilgesellschaftliche Organisationen benötigen finanzielle Mittel zur Deckung ihrer Kosten für Projekte und Kampagnen sowie ihrer Betriebs- und Infrastrukturkosten. Die Mittelbeschaffung ist von entscheidender Bedeutung für Organisationen ohne Erwerbszweck, die sich auf eine Reihe von Quellen stützen – von Mitgliedsbeiträgen über die Erbringung von Dienstleistungen und den Verkauf von Werbematerial bis hin zu Zuschüssen und Spenden aus dem öffentlichen und privaten Sektor oder von Einzelpersonen.

Der Rechtsrahmen, der die Tätigkeit der zivilgesellschaftlichen Organisationen und die staatliche Politik in Bezug auf Finanzhilfen regelt, hat erhebliche Auswirkungen auf die Fähigkeit zivilgesellschaftlicher Organisationen, effektiv zu arbeiten. In diesem Zusammenhang verweist Artikel 13 der Erklärung der Vereinten Nationen über die Menschenrechtsverteidiger<sup>3</sup> auf das Recht jeder Person, einzeln und gemeinsam mit anderen „Ressourcen [zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte] einzuwerben, zu erhalten und zu nutzen“.

In dem Bericht der FRA aus dem Jahr 2018 über die Herausforderungen, vor denen zivilgesellschaftliche Organisationen stehen, wird eine Reihe von Hindernissen beim Zugang zu Finanzmitteln identifiziert, von schrumpfenden Fördermitteln über eine Verlagerung der finanziellen Unterstützung weg von der Lobbyarbeit und hin zur Erbringung von Dienstleistungen bis hin zu der (übermäßigen) Abhängigkeit von einer staatlichen Finanzierung oder der Abhängigkeit von einem einzigen Hauptgeber. In dem Bericht wird eine Reihe von Herausforderungen genannt, darunter aufwendige Antrags- und Berichtsverfahren, die kurze Dauer der Förderzeiträume, Anforderungen an die Kofinanzierung und eine mangelnde Kernfinanzierung (Infrastrukturfinanzierung). Aus diesem Grund wird in dem Bericht empfohlen, dass die EU-Organe und die Mitgliedstaaten sicherstellen sollten, dass Finanzmittel für zivilgesellschaftliche Organisationen zur Verfügung stehen, die sich für den Schutz und die Förderung der grundlegenden Werte der EU einsetzen, und auch für kleine Basisorganisationen. Solche Fördermittel sollten gegebenenfalls für eine Vielzahl von Aktivitäten bereitgestellt werden: Erbringung von Dienstleistungen, Überwachungstätigkeit, Lobbyarbeit, strategische Prozessführung, Kampagnen, Bildung in den Bereichen Menschenrechte und Politik sowie Sensibilisierung.

<sup>3</sup> 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, <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/rightandresponsibility.aspx>

**Abbildung 5: Hindernisse beim Zugang zu Ressourcen/Finanzmitteln (Anzahl der Organisationen)**



Anmerkung: Frage: „War Ihre Organisation in den letzten drei Jahren mit Hindernissen beim Zugang zu Ressourcen/Finanzmitteln konfrontiert?“ (N = 118, mehrere Antworten möglich).

Quelle: FRA, 2018

**Abbildung 6: Wichtigste Hindernisse für die Finanzierung**



Anmerkung: Frage: „Bitte wählen Sie bis zu fünf Hindernisse für die Finanzierung aus, mit denen Ihre Organisation konfrontiert ist.“ (N = 118).

Quelle: FRA, 2018



Die Ergebnisse der Konsultation zeigen, dass in den letzten drei Jahren drei Viertel der antwortenden Organisationen – häufig oder gelegentlich – mit Hindernissen beim Zugang zu Ressourcen/Fördermitteln konfrontiert waren. In der Konsultation wurden die beteiligten zivilgesellschaftlichen Organisationen aufgefordert, bis zu fünf dieser Hindernisse auszuwählen. Die meisten nannten die generelle Nichtverfügbarkeit von Mitteln für ihre Tätigkeiten, gefolgt von begrenzten internen Verwaltungskapazitäten für die Beantragung öffentlicher Finanzmittel, schwierigen Antragsverfahren für den Zugang zu Finanzmitteln und mangelnden Finanzmitteln für Infrastruktur-/Gemeinkosten.

*„Unser Hauptproblem ist die mangelnde Kernfinanzierung. [...] Ohne Stammpersonal sind wir ehrenamtliche Manager für Angestellte, was eine Herausforderung darstellt. [...] Das Fehlen einer solchen Finanzierung führt zu einer enormen Belastung innerhalb der Organisation [...].“*

(Vertreter einer zivilgesellschaftlichen Organisation, EU)

Die Konsultation ergab auch, dass fast die Hälfte der teilnehmenden zivilgesellschaftlichen Organisationen eine Finanzierung von Aktivitäten in den Bereichen Bildung und Sensibilisierung sowie Lobbykampagnen schätzen würde – Tätigkeiten, für die nach Ansicht zivilgesellschaftlicher Organisationen selten Finanzmittel verfügbar sind. Der neue [EU-Fonds für Justiz, Rechte und Werte](#)<sup>4</sup> spiegelt weitgehend die Aktivitäten wider, die von den befragten zivilgesellschaftlichen Organisations-

onen am häufigsten ausgewählt wurden, wie Sensibilisierung, Monitoring und Analyse sowie die Förderung von Erfahrungsaustausch und wechselseitiges Lernen.

## 5 Nichts über uns ohne uns

Das politische Engagement der Menschen stärkt die demokratische Legitimität, die in den EU-Verträgen zum Ausdruck kommt. In Artikel 11 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) ist festgelegt, dass die Organe der EU „den Bürgerinnen und Bürgern und den repräsentativen Verbänden in geeigneter Weise die Möglichkeit [geben], ihre Ansichten in allen Bereichen des Handelns der Union öffentlich bekannt zu geben und auszutauschen“, und „einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft [pflegen]“. Der Europarat hat nützliche Leitlinien für die Beteiligung der Zivilgesellschaft an politischen Entscheidungsprozessen entwickelt, die im September 2017 vom Ministerkomitee des Europarates angenommen wurden.

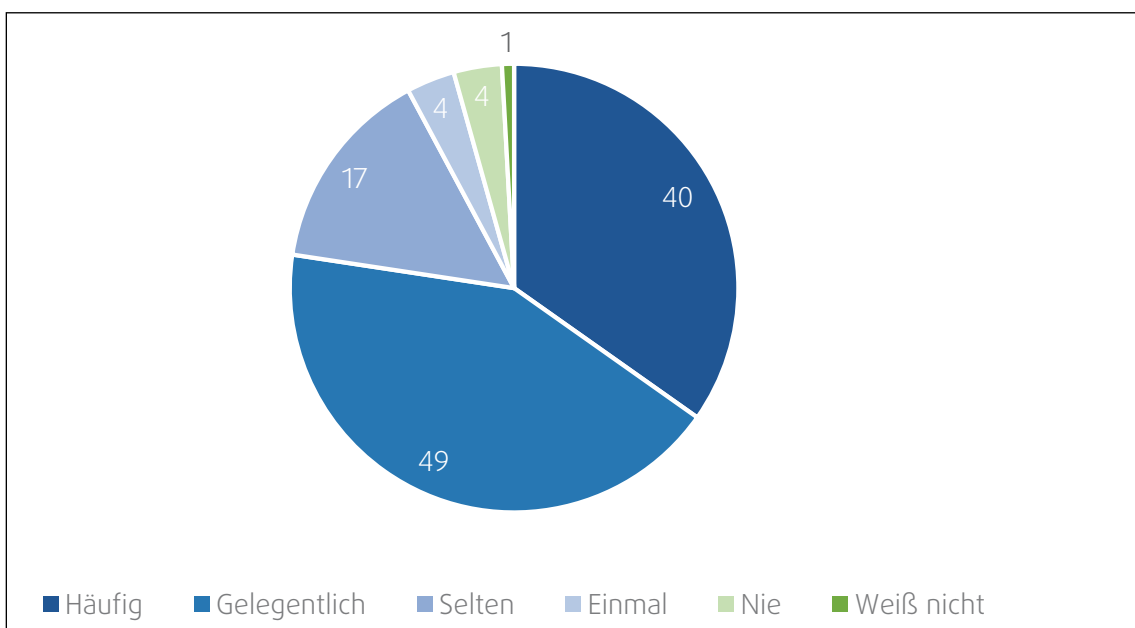
In dem Bericht der FRA aus dem Jahr 2018 wird auf eine Reihe von Hindernissen und Herausforderungen im Zusammenhang mit dem Zugang zivilgesellschaftlicher Organisationen sowie der Öffentlichkeit zu politischen Gestaltungs- und Entscheidungsprozessen hingewiesen. Dazu gehören der eingeschränkte Zugang zu Informationen über politische oder rechtliche Initiativen, das Fehlen von Mindeststandards oder klaren Regeln für die Umsetzung des Rechts auf Teilhabe sowie der Mangel an Zeit, Fachwissen und angemessenen Methoden seitens der Behörden für eine sinnvolle und wirksame Einbeziehung von Interessenträgern in die Rechtsetzung und Politikgestaltung. In der Europäischen Union sind auf verschiedenen Regierungs- und Verwaltungsebenen – von der EU-Ebene bis hin zur nationalen und lokalen Ebene – unterschiedliche Modelle und Verfahren für die Konsultation für Gesetzgebungsinitiativen und die Beteiligung an Entscheidungsprozessen zu finden. In dem Bericht wird den Organen der EU und den Mitgliedstaaten empfohlen, einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit den im Bereich der Menschenrechte tätigen zivilgesellschaftlichen Organisationen zu führen und ausreichend Zeit sowie personelle und finanzielle

<sup>4</sup> Die Europäische Kommission schlug im Mai 2018 einen neuen Finanzierungsmechanismus vor, den [EU-Fonds für Justiz, Rechte und Werte](#), um Maßnahmen verschiedener Akteure, einschließlich zivilgesellschaftlicher Organisationen, zu unterstützen.

Ressourcen für sinnvolle und wirksame Einbeziehungsverfahren bereitzustellen. Außerdem können öffentliche Behörden die jüngst verabschiedeten Leitlinien des Europarats für eine sinnvolle Beteiligung der Bürger am politischen Entscheidungsprozess anwenden.

Aus der Konsultation geht hervor, dass 89 der 115 zivilgesellschaftlichen Organisationen, die auf diese Frage antworteten, angaben, dass sie in den letzten drei Jahren „häufig“ oder „gelegentlich“ online, auf Sitzungen oder auf anderem Wege an öffentlichen Konsultationen teilgenommen haben. Allerdings bewerteten nur wenige der teilnehmenden zivilgesellschaftlichen Organisationen die Qualität und die Gesamtwirkung dieser Konsultationen als „sehr hoch“ oder „hoch“, die meisten betrachteten sie als „akzeptabel“.

**Abbildung 7: Teilnahme an öffentlichen Konsultationen**



*Anmerkung: Frage: „Hat Ihre Organisation in den letzten drei Jahren an öffentlichen Konsultationen zum Zwecke der Rechtsetzung und Politikgestaltung teilgenommen – sei es über Online-Konsultationen, Sitzungen oder auf anderem Wege?“ (N = 115).*

*Quelle: FRA, 2018*

Zivilgesellschaftliche Organisationen werden nicht immer zur Teilnahme an öffentlichen Konsultationen eingeladen. Wenn sie sich daran beteiligen, stehen sie einer Reihe unterschiedlicher Herausforderungen gegenüber. Fast alle zivilgesellschaftlichen Organisationen, die an der Konsultation teilnahmen, sahen sich in den vergangenen drei Jahren mit Herausforderungen konfrontiert, was ihre Beteiligung an Konsultationen angeht, z. B. einem Mangel an Rückmeldungen zu den Ergebnissen und Auswirkungen ihrer Beiträge oder ineffizienten Verfahren, insbesondere in Bezug auf die Zeit, die für die Erarbeitung ihrer Beiträge aufgewandt wurde.

### Wie wurde die Online-Konsultation durchgeführt?

Diese Online-Konsultation ergänzt den Bericht der FRA über [Herausforderungen für zivilgesellschaftliche Organisationen, die in der EU im Bereich der Menschenrechte tätig sind](#) (Januar 2018). Die gestellten Fragen wurden mit dem [Beratungsgremium](#) (Advisory Panel) der Plattform für Grundrechte sowie mit den einschlägigen internationalen und europäischen Institutionen erörtert. Insgesamt haben 136 zivilgesellschaftliche Organisationen aus der Datenbank der Plattform für Grundrechte der Agentur anonym an der Erhebung teilgenommen, die zwischen dem 4. September und dem 4. Oktober 2018 durchgeführt wurde. Bei den Befragten handelte es sich überwiegend um Nichtregierungsorganisationen, die in der gesamten EU mit einem breiten Spektrum unterschiedlicher Menschenrechtsfragen befasst sind. Einige davon sind europäische Dachverbände, aber die meisten haben ihren Sitz in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten und in Nordmazedonien. Die Erhebung war in englischer Sprache verfügbar, und der Fragebogen ist auf der [Website der FRA](#) abrufbar. Die Organisationen konnten Anmerkungen hinzufügen, von denen einige hier als Zitate zu finden sind.

## FRA-Stellungnahmen: Herausforderungen für zivilgesellschaftliche Organisationen

In ihrem Bericht aus dem Jahr 2018 über die Herausforderungen, vor denen zivilgesellschaftliche Organisationen stehen, die in der EU im Bereich der Menschenrechte tätig sind, hat die FRA folgende Stellungnahmen abgegeben:

1. *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 einschränken. Dabei sollten sie das geltende EU- sowie das einschlägige internationale Völkervertragsrecht in vollem Umfang einhalten.*
2. *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.*
3. *Die EU-Organe und die Mitgliedstaaten werden ersucht, dafür Sorge zu tragen, dass für zivilgesellschaftliche Organisationen (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 gegebenenfalls für eine Vielzahl von Aktivitäten 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.*

4. *Die Mitgliedstaaten und die EU-Organe sollten dafür Sorge tragen, dass Organisationen, die Personen mit Behinderungen vertreten, mit Mitteln ausgestattet werden – unter anderem für persönliche Unterstützung, angemessene 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.*
5. *Die Europäische Kommission sollte die Verfügbarkeit von Informationen über bestehende Förderregelungen weiter verbessern; hierzu sollte sie gewährleisten, dass einfache Übersichten über die Finanzmittel, die den im Bereich Grundrechte tätigen zivilgesellschaftlichen Organisationen zur Verfügung gestellt werden, erstellt werden, ihr [One-Stop-Shop-Portal als zentrale Anlaufstelle für Finanzierungsmöglichkeiten](#) fördern und ihre [Datenbank für in verschiedenen Bereichen finanzierte Projekte](#) 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.*

- 6. Die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten sollten in Erwägung ziehen, eine mehrjährige Basisfinanzierung einer kurzfristigen Projektfinanzierung vorzuziehen, 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 Prüfanforderungen und Berichtspflichten für ZGO und andere Verbände 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.*

- 7. [...] Die EU-Organe und die Mitgliedstaaten sollten 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 öffentlich Bediensteten in Bezug auf die Einbindung solcher Organisationen und ausreichend Zeit dafür. [...] Dabei sollten die jüngst verabschiedeten „Leitlinien des Europarats für eine sinnvolle Beteiligung der Bürger am politischen Entscheidungsprozess“ in vollem Umfang genutzt werden.*

- 8. 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.*
- 9. 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.*

## Das Grundrechteforum 2018 der FRA: Diskussionen über den zivilgesellschaftlichen Raum

Auf dem [Grundrechteforum](#) der FRA im September 2018 befassten sich sechs Workshops ausdrücklich mit Aspekten des zivilgesellschaftlichen Raums: wie das EU-Recht den zivilgesellschaftlichen Raum schützen kann; wie eine sinnvolle Bürgerbeteiligung an öffentlichen Angelegenheiten gefördert werden kann; wie der Diskurs über die Zivilgesellschaft verändert werden kann; die Rolle von Unternehmen bei der Unterstützung des zivilgesellschaftlichen Raums; wie strategische Prozessführung unterstützt werden kann; Zusammenarbeit mit verschiedenen Verbündeten<sup>5</sup>. In einer Reihe weiterer Sitzungen und Plenarbeiträge wurde dieses Thema ebenfalls aufgegriffen. Die Teilnehmer des Forums brachten vor, dass die Zivilgesellschaft EU-weit nicht genügend Finanzmittel und Rechtsschutz erhalte, um frei und unabhängig agieren zu können. In der [Erklärung des Vorsitzes](#) des Forums wird Folgendes festgestellt: „Heute erleben wir nicht nur Menschenrechtsverletzungen, sondern die Ablehnung von Systemen zum Schutz der Menschenrechte insgesamt. [...] Wichtige Komponenten rechtsstaatlicher Gesellschaften werden angegriffen. [...] In verschiedenen Teilen Europas werden der Zivilgesellschaft die Finanzmittel und der Rechtsschutz verwehrt, die sie benötigt, um frei und unabhängig zu agieren. Politiker, selbst von etablierten Parteien, haben die Legitimität des Justizsystems angegriffen und die Bedeutung der Demokratie auf Mehrheitsabstimmungen reduziert.“

In Bezug auf die rechtlichen Herausforderungen wurde als einer der wichtigsten Punkte hervorgehoben, dass das EU-Recht besser genutzt werden könnte und sollte, um den zivilgesellschaftlichen Raum zu unterstützen und zu schützen. Gleichzeitig sollten sich die Reaktionen nicht auf rechtliche Maßnahmen beschränken – die Verbesserung der Bildung, die Stärkung des Vertrauens und die Förderung einer unabhängigen Justiz sind Voraussetzungen.

Bedrohungen für den „sicheren Raum“ zivilgesellschaftlicher Organisationen wurden ebenfalls erörtert, hauptsächlich im Hinblick auf den negativen Diskurs und Verleumdungskampagnen sowie auf die Notwendigkeit, bessere Beziehungen mit Verbündeten und der eigenen Basis herzustellen, und auf wahrgenommene digitale Bedrohungen. Allgemeiner gesagt, war die Frage, wie die Menschenrechte vermittelt werden können, eines der zentralen Themen des Forums<sup>6</sup>.

Die zahlreichen Herausforderungen bei der Suche nach und dem Zugang zu Finanzmitteln wurden in vielen verschiedenen Sitzungen angesprochen, darunter der Bedarf an Finanzmitteln für verschiedene Arten von Tätigkeiten, die über die Erbringung von Dienstleistungen hinausgehen, wie vor allem Kampagnen und Lobbyarbeit, aber auch der Aufbau von Kapazitäten und strategische Prozessführung sowie die Bedeutung der Kernfinanzierung. Die Pläne der EU für die Finanzierung strategischer Prozessführung sowie der neue EU-Fonds für Justiz, Rechte und Werte wurden allgemein begrüßt.

<sup>5</sup> Ausführliche Berichte zu jeder dieser Sitzungen sind auf der Website des Forums abrufbar: [www.fundamentalrightsforum.eu](http://www.fundamentalrightsforum.eu)

<sup>6</sup> Siehe Veröffentlichung „*10 keys to effectively communicating human rights*“ (10 Tipps: So vermitteln Sie Menschenrechte wirkungsvoll) der FRA, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.



Das Forum betrachtete den Zugang zu Entscheidungsprozessen aus verschiedenen Blickwinkeln. Die Teilnehmer erörterten, wie die Zivilgesellschaft am besten mit den Behörden in Dialog treten kann, um die Stimmen der am stärksten ausgegrenzten und marginalisierten Bevölkerungsgruppen zu stärken und ihnen eine echte Mitsprache bei der Verbesserung ihres eigenen Lebens zu ermöglichen. Die genannten Beispiele zeigten, wie die Selbstvertretung im Bereich der Menschenrechte auf spezifische Fragen aufmerksam machte, die öffentliche Wahrnehmung veränderte, die Anwendung von Gesetzen und politischen Maßnahmen verbesserte oder politische Entscheidungsträger beeinflusste.

Insgesamt wurde in den Diskussionen im Grundrechteforum aufgezeigt, dass zivilgesellschaftliche Organisationen – über Finanzierung, rechtliche Unterstützung und rechtlichen Schutz hinaus – mehr Unterstützung für den wechselseitigen Austausch und das wechselseitige Lernen sowie für mehr Positionsstärkung und Kapazitätsaufbau in einer Reihe von Bereichen benötigen, unter anderem bei der Frage, wie das EU-Recht zum Schutz des zivilgesellschaftlichen Raums und bürgerlicher Freiheiten genutzt werden kann, u. a. in den Bereichen Suche nach und Zugang zu Finanzmitteln, Kommunikation, digitale und physische Sicherheit, Eigenfürsorge oder partizipatives Gemeinschaftsengagement.

In der Erklärung des Vorsitzes werden die EU und ihre Mitgliedstaaten aufgefordert, sicherzustellen, dass zivilgesellschaftliche Organisationen, einschließlich Frauen- und Jugendorganisationen, fair reguliert und angemessen finanziert werden und dass ihr Tätigkeitsraum geschützt und politisch unterstützt wird; dabei gebührt Basisorganisationen, die näher an den Menschen sind, eine besondere Aufmerksamkeit.

*Das Grundrechteforum der FRA ist ein einzigartiger Raum für den Dialog über die drängenden Menschenrechtsprobleme in der EU. Es bietet eine Gelegenheit, neue Gespräche zu führen und wichtige Ziele im Bereich der Menschenrechte zu gestalten. Die Agentur hat das Forum in den Jahren 2016 und 2018 veranstaltet. Auf dem letzten Forum kamen mehr als 700 Menschenrechtler zusammen und riefen zu konkreten Maßnahmen auf, die dazu beitragen können, Änderungen herbeizuführen und den zahlreichen Bedrohungen entgegenzuwirken, denen die Menschenrechte in Europa heute ausgesetzt sind. Alle diese Aufrufe sind in der Erklärung des Vorsitzes des Forums festgehalten (siehe FRA, [Erklärung des Vorsitzes des Grundrechteforums](#), Wien, Oktober 2018).*

## Weitere Informationen zu diesem Thema finden Sie unter:

- Fundamental Rights Forum 2018 - *Chair's Statement*, <http://fra.europa.eu/en/publication/2018/chairsstatement-2018>;
- *Challenges facing civil society organisations working on human rights in the EU*, <http://fra.europa.eu/en/publication/2018/challenges-facing-civil-society-orgs-human-rights-eu>;
- *Herausforderungen für zivilgesellschaftliche Organisationen, die im Bereich Menschenrechte in der EU tätig sind – Zusammenfassung*, <http://fra.europa.eu/en/publication/2018/challenges-facing-civil-society-organisations-working-human-rights-eu-summary>

---

## AGENTUR DER EUROPÄISCHEN UNION FÜR GRUNDRECHTE

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wien – Österreich  
Tel. +43 (1) 580 30-0 – Fax +43 (1) 580 30-699  
[fra.europa.eu](http://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](https://twitter.com/EURightsAgency)



Amt für Veröffentlichungen  
der Europäischen Union

© Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, 2019

Print: ISBN 978-92-9474-617-7, doi:10.2811/737604  
PDF: ISBN 978-92-9474-615-3, doi:10.2811/958978