Amtsblatt
der Europäischen Union

DE
Reihe L

2023/2836

20.12.2023

EMPFEHLUNG (EU) 2023/2836 DER KOMMISSION

vom 12. Dezember 2023

zur Förderung der Mitwirkung und der wirksamen Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern und Organisationen der Zivilgesellschaft an politischen Entscheidungsprozessen

DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 292,

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Gemäß Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) sind die Werte, auf die sich die Union gründet, die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte. In Artikel 10 Absatz 3 EUV ist festgelegt, dass „alle Bürgerinnen und Bürger […] das Recht haben, am demokratischen Leben der Union teilzunehmen", und dass die „Entscheidungen […] so offen und bürgernah wie möglich getroffen" werden. Artikel 165 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) bietet eine Grundlage für Maßnahmen der Union für eine verstärkte Beteiligung der Jugendlichen am demokratischen Leben in Europa.

(2) In Artikel 12 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden „Charta") ist das Recht auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit verankert. Dies umfasst das Recht der Einzelnen, sich zu Gruppen oder organisierten Strukturen zusammenzuschließen. Dieses Recht ist, wie vom Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) anerkannt, eine der wesentlichen Grundlagen einer demokratischen und pluralistischen Gesellschaft, da es den Bürgerinnen und Bürgern ermöglicht, in Bereichen von gemeinsamem Interesse gemeinsam zu handeln und damit zum ordnungsgemäßen Funktionieren des öffentlichen Lebens beizutragen. Darüber hinaus schließt das in Artikel 11 der Charta verankerte Recht auf freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit die Meinungsfreiheit und die Freiheit ein, Informationen zu empfangen und weiterzugeben. Gemäß Artikel 41 der Charta, in dem das Recht auf eine gute Verwaltung verankert ist, ist die Verwaltung überdies dazu verpflichtet, ihre Entscheidungen zu begründen. Schließlich ist in Artikel 24 der Charta festgelegt, dass Kinder das Recht haben, ihre Meinung frei zu äußern, und dass ihre Meinung in Angelegenheiten, die sie betreffen, in einer ihrem Alter und ihrem Reifegrad entsprechenden Weise berücksichtigt wird.

(3) Eine inklusive und wirksame Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern, Organisationen der Zivilgesellschaft und Menschenrechtsverteidigern in die politischen Entscheidungsprozesse durch die öffentlichen Stellen sollte aktiv gefördert werden. Politische Entscheidungsprozesse umfassen in keiner Weise individuelle Entscheidungen der Verwaltung, die sich auf die Rechte des Einzelnen auswirken könnten. Es ist ein maßgeschneiderter Ansatz erforderlich, da sich die Bedingungen für die Beteiligung einzelner Bürgerinnen und Bürger und Organisationen der Zivilgesellschaft unterscheiden.

(4) Die Mitgliedstaaten sollten ein sicheres und förderliches Umfeld für Organisationen der Zivilgesellschaft und Menschenrechtsverteidiger schaffen und aufrechterhalten, um sie wirksam einzubinden und sicherzustellen, dass sie sich aktiv an politischen Entscheidungsprozessen beteiligen können und somit eine Schlüsselrolle innerhalb der Demokratien in der Union spielen. Organisationen der Zivilgesellschaft werden oftmals als nichtstaatliche, gemeinnützige Organisationen betrachtet, die nichtparteilich und gewaltfrei sind und in denen Menschen sich zusammenschließen, um gemeinsame Ziele und Ideale zu verfolgen ([1]). Menschenrechtsverteidiger sind Einzelpersonen, Gruppen und Organe der Gesellschaft, die die allgemein anerkannten Menschenrechte und Grundfreiheiten fördern und schützen. Dies entspricht der Definition in der Erklärung der Vereinten Nationen zu Menschenrechtsverteidigern (1998) ([2]), auf die auch in den EU-Leitlinien zum Schutz von Menschenrechtsverteidigern ([3]) Bezug genommen wird. Sie bemühen sich um die Förderung und den Schutz der bürgerlichen und politischen Rechte und um die Förderung, den Schutz und die Umsetzung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte ([4]). Die Union verpflichtet sich, mit Organisationen zusammenzuarbeiten, die die Werte und Grundrechte der Union achten, wie sie in Artikel 2 EUV und in der Charta verankert sind.

([1]) Siehe zum Beispiel die Mitteilung der Kommission mit dem Titel „Die Wurzeln der Demokratie und der nachhaltigen Entwicklung: Europas Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft im Bereich der Außenbeziehungen" (COM(2012) 492 final).
([2]) https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Defenders/Declaration/DeklarationGerman.pdf
([3]) https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_guidelines_hrd_en.pdf
([4]) In dieser Empfehlung sollte jede Bezugnahme auf „Organisationen der Zivilgesellschaft" auch als Bezugnahme auf „Menschenrechtsverteidiger" verstanden werden.

(5) Bürgerinnen und Bürger sowie Organisationen der Zivilgesellschaft sind an politischen Entscheidungsprozessen auf lokaler, regionaler, nationaler, europäischer bzw. internationaler Ebene zu beteiligen. Dies wird auch in den Leitlinien der Vereinten Nationen für Staaten zur wirksamen Umsetzung des Rechts auf Beteiligung an öffentlichen Angelegenheiten ([5]), den Empfehlungen des Europarates über den rechtlichen Status von Nichtregierungsorganisationen in Europa ([6]), über die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger am lokalen öffentlichen Leben ([7]) und über die deliberative Demokratie ([8]), in der Empfehlung der OECD zur offenen Verwaltung ([9]), im Verhaltenskodex der INGO (internationale Nichtregierungsorganisationen) für die Bürgerbeteiligung im Entscheidungsprozess ([10]) und in den gemeinsamen Leitlinien der Venedig-Kommission und des OSZE-Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (OSZE/BDIMR) zur Vereinigungsfreiheit ([11]) anerkannt.

(6) Eine faktengestützte Politikgestaltung bedeutet, dass die öffentlichen Stellen diejenigen einbeziehen, die von den künftigen Vorschriften und Entscheidungen betroffen sind, und deren Ansichten und Erkenntnisse in den verschiedenen Phasen des politischen Entscheidungsprozesses aktiv einholen sollten. Die Mitgliedstaaten sollten deshalb ein Interesse daran haben, die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger und der Organisationen der Zivilgesellschaft an politischen Entscheidungsprozessen aktiv zu unterstützen, auch durch innovative Wege wie kulturelle Aktivitäten und die Einbeziehung von kulturellen Organisationen, die nachweislich die Bürgerbeteiligung, Demokratie und den sozialen Zusammenhalt stärken ([12]). Die Mitgliedstaaten sollten ein unterstützendes und inklusives Umfeld fördern, das den Bürgerinnen und Bürgern Möglichkeiten bietet, sich wirksam an solchen Prozessen zu beteiligen. Ein solches Umfeld erhöht die Transparenz und Widerstandsfähigkeit gegen Informationsmanipulation und Desinformation und kann dazu beitragen, das Vertrauen in die repräsentative Demokratie zu stärken.

(7) Die Förderung der Bürgerbeteiligung an politischen Entscheidungsprozessen trägt zur Wahlbeteiligung bei und motiviert die Bürgerinnen und Bürger, an der repräsentativen Demokratie mitzuwirken, unter anderem durch Teilnahme am Wahlkampf und als Kandidaten. Die Mitgliedstaaten sollten dafür sorgen, dass die Bürgerinnen und Bürger über geeignete Kanäle und Instrumente Zugang zu Informationen für die Beteiligung sowie zu den Ressourcen haben, mit denen das Bewusstsein für die mit der Unionsbürgerschaft verbundenen Rechte geschärft werden kann.

(8) Die Beteiligung an der Politikgestaltung sollte inklusiv sein und die demografische Zusammensetzung und die Vielfalt eines Wahlkreises sowie die Bedürfnisse unterrepräsentierter Gruppen oder von Menschen mit Behinderungen bestmöglich widerspiegeln ([13]). Die Mitgliedstaaten sollten Möglichkeiten zur Beteiligung mittels angepasster und zugänglicher Initiativen und Mechanismen sowohl online als auch offline bieten, auch in ländlichen und abgelegenen Gebieten.

(9) Digitale Technologien verändern die politischen Entscheidungsprozesse in der Union und die Art und Weise, wie Behörden mit den Bürgerinnen und Bürgern interagieren. Der Einsatz von neuen Technologien in politischen Entscheidungsprozessen, etwa Online-Plattformen und elektronischen Verwaltungsdiensten, kann zu einer besseren Interaktion zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und ihren Regierungen beitragen. Die Einführung solcher Technologien sollte der Gewaltenteilung in einer demokratischen Gesellschaft Rechnung tragen und mit einem angemessenen Schutz vor Cyberangriffen und Online-Überwachung einhergehen. Digitale Lösungen haben zwar das Potenzial, die Bürgerbeteiligung zu verbessern, sie reichen jedoch für sich genommen möglicherweise nicht aus und könnten die digitale Kluft vergrößern. Daher ist es notwendig, auch weiterhin eine Präsenzteilnahme zu ermöglichen, wo immer dies sinnvoll ist.

([5]) Vereinte Nationen, Guidelines on the effective implementation on the right to participate in public affairs, 2018.

([6]) Europarat, Empfehlung des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten CM/Rec(2007)14 über den rechtlichen Status von Nichtregierungsorganisationen in Europa.

([7]) Europarat, Empfehlung des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten CM/Rec(2001)19 und Empfehlung CM/Rec(2018)4 über die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger am lokalen öffentlichen Leben. Auf lokaler Ebene siehe auch Europarat, Empfehlung des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten CM/Rec (2009)2 zur Bewertung, Prüfung und Überwachung der Beteiligung auf lokaler und regionaler Ebene und entsprechender Maßnahmen und Zusatzprotokoll des Europarates zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der lokalen Verwaltung.

([8]) Europarat, Empfehlung des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten CM/Rec(2023)6 über deliberative Demokratie.

([9]) OECD, Recommendation of the Council on Open Government, OECD/LEGAL/0438.

([10]) Konferenz der INGO, Verhaltenskodex für die Bürgerbeteiligung im Entscheidungsprozess, überarbeitet am 30. Oktober 2009.

([11]) https://www.osce.org/files/f/documents/3/b/132371.pdf

([12]) Siehe „Culture and Democracy: the evidence — the importance of citizens' participation in cultural activities for civic engagement, democracy and social cohesion — lessons from international research", Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Kommission, Mai 2023.

([13]) Siehe zum Beispiel den Verweis auf die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen und Roma in den Mitteilungen der Kommission mit dem Titel „Union der Gleichheit: Strategie für die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2021-2030" (COM(2021) 101 final) und „Eine Union der Gleichheit: Strategischer Rahmen der EU zur Gleichstellung, Inklusion und Teilhabe der Roma" (COM(2020) 620 final).

(10) Medienkompetenz und digitale Kompetenzen sind wichtig, um an politischen Entscheidungsprozessen im Internet teilzunehmen, auf einschlägige Informationen zugreifen und diese einordnen zu können, öffentliche Stellen zu kontaktieren und die Fähigkeit zu entwickeln, Informationsmanipulation, einschließlich Desinformation, zu erkennen und dieser gegenüber widerstandsfähig zu sein. Diese Kompetenzen können durch die allgemeine und berufliche Bildung sowie durch nichtformales und informelles Lernen und Jugendarbeit weiter gefördert werden, wobei der Schwerpunkt auf kritischem Denken liegt ([14]). Es bedarf eines gesamtgesellschaftlichen Ansatzes, wobei auch mit Organisationen zusammengearbeitet werden muss, die bürgernahe Initiativen entwickeln und Tätigkeiten zur Überwachung, Identifizierung, Vorbeugung und Widerlegung von Desinformation durchführen.

(11) Innovative Formen der Beteiligung unter unmittelbarer Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern, z. B. Beratungs- und Mitgestaltungsprozesse, sowohl online als auch offline, sind vielversprechende Möglichkeiten, um bestehende Steuerungsmechanismen zu fördern und neue zu entwickeln. Sie helfen bei der Mobilisierung der Bürgerinnen und Bürger im Hinblick auf komplexe politische Probleme wie den Klimawandel und Entscheidungen über Infrastrukturinvestitionen ([15]).

(12) Diese innovativen Formen der Beteiligung und der Einbeziehung in die politischen Entscheidungsprozesse können in verschiedenen Phasen der Politikgestaltung durchgeführt und in verschiedenen Formaten organisiert werden, z. B. durch online oder offline stattfindende Bürgerforen oder -versammlungen, Konsenskonferenzen, partizipative Haushaltsplanung und Formate zur gemeinsamen Gestaltung. Die Mitgliedstaaten sollten dafür sorgen, dass die öffentlichen Verwaltungen über angemessene Finanzmittel und Kompetenzen verfügen, um solche Initiativen zu organisieren, wobei beispielsweise die Anforderungen des Datenschutzrechts der Union zu berücksichtigen sind.

(13) Die Mitgliedstaaten könnten auf das Fachwissen und bewährte Verfahren auf Unionsebene zurückgreifen, insbesondere auf die Konferenz zur Zukunft Europas ([16]). Zur Unterstützung der aktiven Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger und als Folgemaßnahme zur Konferenz setzt die Kommission derzeit eine neue Phase der Bürgerbeteiligung um, in der ihre Standards und Instrumente ausgebaut werden. Dazu gehören auch die Europäischen Bürgerforen, in denen zufällig ausgewählte Bürgerinnen und Bürger aus allen Mitgliedstaaten zusammenkommen — ein Drittel davon sind junge Menschen zwischen 16 und 25 Jahren —, die über wichtige anstehende Vorschläge diskutieren und inzwischen ein fester Bestandteil des demokratischen Lebens in der Union sind ([17]). Die Kommission arbeitet außerdem an der Umgestaltung des Portals „Ihre Meinung zählt“ als zentrale Anlaufstelle für die Online-Bürgerbeteiligung. Über das Portal „Ihre Meinung zählt“ können Bürgerinnen und Bürger auf verschiedenen Ebenen mit den EU-Institutionen in Kontakt treten: von der Meinungsäußerung bezüglich Gesetzgebungsinitiativen (öffentliche Konsultationen) über Diskussionen und Beratungen mit anderen Europäerinnen und Europäern bis hin zur Vorlage eigener Vorschläge für die Union, in der sie leben wollen, im Rahmen von europäischen Bürgerinitiativen. Auf diesem Portal werden verschiedene Funktionen genutzt, die eigens für die mehrsprachige digitale Plattform der Konferenz zur Zukunft Europas entwickelt wurden. Darüber hinaus hat die Kommission ein Kompetenzzentrum für partizipative und deliberative Demokratie ([18]) eingerichtet, um die Anwendung dieser Verfahren auf Unionsebene und auf nationaler Ebene zu unterstützen, indem online wie offline Fachkräfte und Forschende aus der gesamten Union zusammengebracht werden und zu bewährten Verfahren und Innovationen geforscht wird.

(14) Die Mitgliedstaaten könnten sich auch an den Initiativen im Rahmen der Rechtsvorschriften zur Umweltdemokratie ein Beispiel nehmen und ähnliche Initiativen in anderen Bereichen der Politikgestaltung anwenden. Diese Beispiele beziehen sich insbesondere auf die Verpflichtungen, die sich aus dem Übereinkommen von Aarhus ([19]) und der Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates ([20]) ergeben, oder die „Peer-Parlamente“ ([21]), die von der Union organisiert werden, zum Beispiel im Rahmen des Europäischen Klimapakts, um zu erörtern, wie Einzelpersonen, lokale und nationale Regierungen und die Europäische Union den Klimawandel am besten bekämpfen können.

([14]) Europarat, Digital Citizenship Education Handbook, https://rm.coe.int/16809382f9. Siehe auch Europäische Kommission, Engaging with Food, People and Places, https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC121910.

([15]) Siehe die Initiativen im Rahmen des Europäischen Klimapakts (europa.eu). Siehe ferner den OECD-Bericht „Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions — Catching the Deliberative Wave“ (2020) und die OECD-Erklärung OECD/LEGAL/0484 vom 18. November 2022 über den Aufbau von Vertrauen und die Stärkung der Demokratie, https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0484.

([16]) Bericht über das endgültige Ergebnis der Konferenz zur Zukunft Europas „The Future is in your hands“, 9. Mai 2022.

([17]) Siehe die Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen mit dem Titel „Konferenz zur Zukunft Europas — Von der Vision zu konkreten Maßnahmen“ vom 17. Juni 2022 (COM(2022) 404 final), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52022DC0404. Siehe auch die Webseite der Europäischen Bürgerforen (europa.eu).

([18]) https://knowledge4policy.ec.europa.eu/participatory-democracy/about_en

([19]) UNECE-Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Übereinkommen von Aarhus).

([20]) Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. September 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 (ABl. L 264 vom 25.9.2006, S. 13. ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2006/1367/oj).

([21]) https://climate-pact.europa.eu/about/peer-parliaments_en

(15) Die Union im Rahmen ihrer Zuständigkeit und alle Mitgliedstaaten sind Vertragsparteien des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen ([22]). Nach diesem Übereinkommen sind die Vertragsparteien verpflichtet, bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Rechtsvorschriften und politischen Konzepten zur Durchführung dieses Übereinkommens und bei anderen Entscheidungsprozessen in Fragen, die Menschen mit Behinderungen betreffen, enge Konsultationen mit Menschen mit Behinderungen, einschließlich Kindern mit Behinderungen, zu führen und sie aktiv einzubeziehen. Die Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen sollte im Einklang mit den in Anhang I der Richtlinie (EU) 2019/882 des Europäischen Parlaments und des Rates ([23]) festgelegten Barrierefreiheitsanforderungen gewährleistet werden, und es sollten angemessene Vorkehrungen getroffen werden, um die gleichberechtigte Teilnahme von Menschen mit Behinderungen an politischen Entscheidungsprozessen sicherzustellen.

(16) Die Mitgliedstaaten sollten die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen am demokratischen Leben in der Union fördern, um ihre langfristige Beteiligung in den europäischen Demokratien als aktive Bürgerinnen und Bürger und Träger eines positiven Wandels zu unterstützen. Dies wird in der EU-Kinderrechtsstrategie ([24]), in der EU-Jugendstrategie ([25]) und in einer Entschließung des Europäischen Parlaments ([26]) gefordert. Die Mitgliedstaaten könnten sich hierbei an bewährten Verfahren bestehender Kinder- und Jugendräte wie den EU-Jugenddialogen ([27]), der EU-Plattform für die Beteiligung von Kindern ([28]) und der Lernecke ([29]) orientieren. Zusätzlich können auch Räte für ältere Menschen und Menschen mit Behinderungen als gute Beispiele dienen, mit deren Hilfe es möglich ist, die Ansichten der Bürgerinnen und Bürger in die Politikgestaltung einfließen zu lassen.

(17) Organisationen der Zivilgesellschaft, die sich für die Förderung und den Schutz der Grundrechte einsetzen, sind wichtig, um den Stimmen verschiedener Einzelpersonen und Gruppen in der Gesellschaft Gehör zu verschaffen, einschließlich derjenigen, die sich in einer besonders schwierigen Situation befinden, und sie tragen zur Bewältigung gesellschaftlicher Herausforderungen und zur wirtschaftlichen Entwicklung bei. Sie fördern Pluralismus und Rechenschaftspflicht bei der Entscheidungsfindung und verbessern die repräsentative Demokratie. Dies wird im Europäischen Aktionsplan für Demokratie ([30]), im Jährlichen Bericht über die Anwendung der Charta der Europäischen Union 2022 ([31]), in den jährlichen Berichten über die Rechtsstaatlichkeit ([32]) und im EU-Aktionsplan für Menschenrechte und Demokratie 2020-2024 ([33]) anerkannt. Die wichtige Rolle der Zivilgesellschaft bei der Gewaltenteilung in einer gesunden Demokratie wurde vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hervorgehoben, der immer wieder betont hat, dass die Art und Weise, wie öffentliche Kontrollinstanzen ihre Aufgabe wahrnehmen, erhebliche Auswirkungen auf das ordnungsgemäße Funktionieren einer demokratischen Gesellschaft haben kann.

([22]) Siehe das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und sein Fakultativprotokoll (A/RES/61/106). Im Sinne des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen bedeuten „angemessene Vorkehrungen" notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unverhältnismäßige oder unbillige Belastung darstellen und die, wenn sie in einem bestimmten Fall erforderlich sind, vorgenommen werden, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten genießen oder ausüben können.

([23]) Richtlinie (EU) 2019/882 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen (ABl. L 151 vom 7.6.2019, S. 70. ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2019/882/oj).

([24]) Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die EU-Kinderrechtsstrategie (COM(2021) 142 final) vom 24.3.2021.

([25]) Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten zu einem Rahmen für die jugendpolitische Zusammenarbeit in Europa: EU-Jugendstrategie 2019-2027 vom 18. Dezember 2018 (ABl. C 456 vom 18.12.2018, S. 1).

([26]) Entschließung des Europäischen Parlaments vom 7. Juli 2021 zu dem Bürgerdialog und der Beteiligung der Bürger an der Entscheidungsfindung in der EU (2020/2201(INI)), Nummer 17.

([27]) EU-Jugenddialog |Europäisches Jugendportal (europa.eu).

([28]) EU-Plattform für die Beteiligung von Kindern (europa.eu).

([29]) Lernecke (europa.eu).

([30]) Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über den Europäischen Aktionsplan für Demokratie (COM(2020) 790 final) vom 3.12.2020, S. 1.

([31]) Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen mit dem Titel „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" (COM(2022) 716 final) vom 6.12.2022.

([32]) Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023 — Die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union (COM(2023) 800 final) vom 5.7.2023, S. 31.

([33]) Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat — EU-Aktionsplan für Menschenrechte und Demokratie 2020-2024 (JOIN(2020) 5 final).

(18) Im jährlichen Bericht über die Rechtsstaatlichkeit der Kommission werden die Entwicklungen im Zusammenhang mit der Inklusivität des Gesetzgebungsverfahrens und der Einbeziehung der Zivilgesellschaft als ein Element der Achtung der Rechtsstaatlichkeit bewertet, und die Kommission hat diesbezüglich mehrfach Empfehlungen an einzelne Mitgliedstaaten gerichtet. Wie im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022 bekräftigt wurde, können durch „eine bessere Einbeziehung von Interessenträgern, insbesondere auch von Organisationen der Zivilgesellschaft, […] Rechtsvorschriften an Qualität und Verfahren an Transparenz gewinnen". Das Fehlen formalisierter Verfahren zur Mitwirkung an Entscheidungsprozessen, zu spät durchgeführte und fragmentierte Konsultationsstrategien, die selektive und nicht nachvollziehbare Auswahl der Gesprächspartner und das Fehlen wirksamer Folgemaßnahmen geben indessen aus rechtsstaatlicher Sicht Anlass zu Bedenken und schaden den demokratischen Prozessen erheblich. Die Notwendigkeit, die Rolle der Organisationen der Zivilgesellschaft anzuerkennen, sie handlungsfähig zu machen und die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass sie sinnvoll in die Entscheidungsfindung und die Umsetzung nationaler und EU-Maßnahmen eingebunden werden können, wird auch im Jährlichen Bericht über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union 2022 betont.

(19) Eine wirksame und inklusive Beteiligung an politischen Entscheidungsprozessen ist nur möglich, wenn Organisationen der Zivilgesellschaft in einem sicheren und förderlichen Umfeld in einem demokratischen rechtsstaatlichen System arbeiten können, in dem ihre Grundrechte und die ihrer Mitglieder gewahrt werden, einschließlich der Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit, des Rechts auf freie Meinungsäußerung, auf Zugang zu Informationen und auf Freiheit und Sicherheit, der Achtung des Privat- und Familienlebens, des Schutzes personenbezogener Daten und des Eigentums sowie der Nichtdiskriminierung. Um ihre wirksame Beteiligung an politischen Entscheidungsprozessen zu ermöglichen, brauchen Organisationen der Zivilgesellschaft einen sicheren, intakten und vitalen zivilgesellschaftlichen Raum, in dem sie geschützt, unterstützt und gestärkt werden ([34]) und in dem sie die Grundfreiheiten des Binnenmarktes in vollem Umfang genießen können. Es bedarf kontinuierlicher Anstrengungen, um einen solchen zivilgesellschaftlichen Raum für Organisationen der Zivilgesellschaft und für Menschenrechtsverteidiger zu schaffen und zu fördern, die unter uneingeschränkter Achtung der Werte der Union handeln ([35]).

(20) Der EuGH hat in einem Urteil festgestellt, dass Organisationen der Zivilgesellschaft die Möglichkeit haben müssen „ihre Tätigkeiten fort[zu]setzen und ohne ungerechtfertigte staatliche Eingriffe [zu] arbeiten" ([36]). Der EGMR hat betont, dass die Mitgliedstaaten nicht nur von einer übermäßigen Einmischung in die Tätigkeit der Organisationen der Zivilgesellschaft absehen, sondern auch durch rechtliche, administrative und praktische Maßnahmen ein günstiges Umfeld für Organisationen der Zivilgesellschaft schaffen sollten ([37]). Ein solches Umfeld ist ein Schlüsselelement demokratischer Systeme, in denen Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte geachtet und gewahrt werden.

(21) Behörden haben die Pflicht, die Vereinigungs- und Meinungsfreiheit sowie die Sicherheit von Organisationen der Zivilgesellschaft zu schützen, indem sie einen geeigneten rechtlichen Rahmen schaffen, Drohungen gegen Organisationen der Zivilgesellschaft überwachen und Bemühungen unternehmen, sie wirksam zu bekämpfen, und Zugang zu angemessenen Unterstützungsdiensten sowie zu Finanzmitteln und sonstigen Ressourcen sicherstellen, die für die Ausübung ihrer Tätigkeit erforderlich sind. Zwar sorgen die meisten Mitgliedstaaten für einen sicheren Raum für Organisationen der Zivilgesellschaft, doch sind in einigen Mitgliedstaaten in den letzten Jahren zunehmend physische, verbale und digitale Angriffe, Hass, Schikanen, Einschüchterungen, Verleumdungskampagnen, einschließlich der Kriminalisierung der Arbeit im humanitären Bereich und im Bereich der Grundrechte, administrative und rechtliche Beschränkungen, unrechtmäßige Überwachung und die Anwendung strategischer Klagen gegen öffentliche Beteiligung zu verzeichnen ([38]). Am stärksten betroffen sind mehreren Studien zufolge Organisationen der Zivilgesellschaft, die im Bereich der Frauenrechte, der sexuellen und reproduktiven Gesundheit und der damit verbundenen Rechte, der LGBTIQ-Rechte, der Rechte von Migranten und Asylsuchenden, der Integrität im öffentlichen Leben und der Korruptionsbekämpfung sowie des Umweltschutzes tätig sind.

([34]) Bericht des Generalsekretärs des Europarats, State of Democracy, Human Rights and the Rule of law in Europe, A shared responsibility for democratic security in Europe, S. 53. Siehe auch die Empfehlung CM(2017)83-final des Ministerkomitees des Europarates an die Mitgliedstaaten mit dem Titel „Guidelines for civil participation in political decision making". Siehe auch die Empfehlung CM/Rec (2018)11 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten mit dem Titel „Need to strengthen the protection and promotion of civil society space in Europe". Auf der Ebene der Vereinten Nationen siehe Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte, Guidelines for States on the effective implementation of the right to participation in public affairs, 2018.

([35]) Siehe die Schlussfolgerungen des Rates zur Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union: Rolle des zivilgesellschaftlichen Raums für den Schutz und die Förderung der Grundrechte in der EU vom 24. Februar 2023 (6675/23), Nummern 9, 12 und 16. In seinen Schlussfolgerungen ersucht der Rat die Mitgliedstaaten, ein für Organisationen der Zivilgesellschaft und Menschenrechtsverteidiger günstiges Umfeld zu fördern, damit sie in der Lage sind, ihre Tätigkeiten im Einklang mit den Werten der Union ohne ungerechtfertigte Einmischung des Staates auszuüben, wie in den europäischen und internationalen Standards gefordert wird. Siehe auch die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 8. März 2022 zum schrumpfenden Handlungsspielraum für die Zivilgesellschaft in der EU (2021/2103(INI)) und die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 17. Februar 2022 mit Empfehlungen an die Kommission zu einem Statut für länderübergreifende Europäische Vereine und gemeinnützige Organisationen (2020/2026(INL)) und den Jährlichen Bericht über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union 2022 (COM (2022) 716 final), S. 45 f. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023 — Die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union, COM(2023) 800 final, S. 26 f.

([36]) Urteil des EuGH vom 18. Juni 2020, Kommission/Ungarn, C-78/18, ECLI:EU:C:2020:476, Rn. 106.

([37]) EGMR, Urteil vom 20. Oktober 2005, *Ouranio Toxo u. a./Griechenland*, Beschwerde Nr. 74989/01, Rn. 35.

([38]) Siehe Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, Challenges facing civil society organisations working on human rights in the EU, 2018; Protecting civic space in the EU, 2021; Europe's civil society: still under pressure — 2022 update, 2022. Siehe auch CIVICUS-Monitor, https://monitor.civicus.org/.

(22) Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass Organisationen der Zivilgesellschaft Zugang zu Finanzmitteln haben und über diese frei verfügen können ([39]), auch durch Nutzung von Unionsmitteln. Nur mit angemessenen Mitteln ausgestattete Organisationen der Zivilgesellschaft können sich wirksam an der Politikgestaltung beteiligen.

(23) Die Union bietet bereits umfangreiche Finanzierungsmöglichkeiten für Organisationen der Zivilgesellschaft zur Durchführung von Projekten, die zur Förderung der Werte der Union beitragen. Um die Inanspruchnahme der verschiedenen Programme zu erleichtern, hat die Kommission ein leicht zugängliches Portal eingerichtet, das als zentrales Zugangstor zu Unionsmitteln dient und unter anderem die Suche nach Finanzierungsmöglichkeiten für demokratiefördernde Maßnahmen ermöglicht ([40]). Im Rahmen des Programms „Bürgerinnen und Bürger, Gleichstellung, Rechte und Werte" stellt die Kommission gezielte finanzielle Unterstützung für Organisationen der Zivilgesellschaft in den Mitgliedstaaten bereit. Im Rahmen des Programms werden Organisationen der Zivilgesellschaft und andere Akteure, die auf lokaler, regionaler, nationaler und transnationaler Ebene tätig sind, unterstützt und die bürgerschaftliche und demokratische Teilhabe gefördert, um so die in den Verträgen, der Charta und den geltenden internationalen Menschenrechtskonventionen verankerten Rechte und Werte zu schützen und zu fördern und offene, auf Rechten beruhende, demokratische, gleichberechtigte und inklusive Gesellschaften, die auf der Rechtsstaatlichkeit aufbauen, aufrechtzuerhalten und weiterzuentwickeln. Darüber hinaus bieten Erasmus+, das Europäische Solidaritätskorps und das Programm „Kreatives Europa" Finanzierungsmöglichkeiten für die Bereiche zivilgesellschaftliche Zusammenarbeit, Bürgerbeteiligung und demokratische Teilhabe. Außerdem werden Organisationen der Zivilgesellschaft und Menschenrechtsverteidiger durch das Rahmenprogramm der Union für Forschung und Innovation (Horizont Europa) in einer Reihe von thematischen Forschungsbereichen unterstützt ([41]). Im Rahmen des Instruments für technische Unterstützung wird auch technische Hilfe für Verwaltungsreformen in den Mitgliedstaaten geleistet und es bestehen Optionen für die Finanzierung des Kapazitätsaufbaus für partizipatorische Verfahren in öffentlichen Verwaltungen und Behörden. Begünstigte von Unionsmitteln müssen bei der Ausführung diese Mittel die Werte der Union achten, und die Kommission hat Maßnahmen durchgeführt, um die Einhaltung der Vorschriften zu unterstützen und gegen etwaige Verstöße vorzugehen.

(24) Die Zusage der Union, zum Schutz und zur Förderung eines sicheren und günstigen zivilgesellschaftlichen Raums beizutragen, spiegelt sich auch in ihrem auswärtigen Handeln wider, unter anderem im EU-Aktionsplan für Menschenrechte und Demokratie (2020-2024) ([42]). Sie wird auch in den Leitlinien der EU zum Schutz von Menschenrechtsverteidigern ([43]) dargelegt und in der Mitteilung von 2012 mit dem Titel „Die Wurzeln der Demokratie und der nachhaltigen Entwicklung: Europas Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft im Bereich der Außenbeziehungen" ([44]), in den Leitlinien für die EU-Unterstützung der Zivilgesellschaft in den Erweiterungsländern 2021-2027 und im Jugendaktionsplan für das auswärtige Handeln der EU ([45]) bekräftigt. Die Stärke und die Glaubwürdigkeit der Maßnahmen der Union zur weltweiten Wahrung der Menschenrechte liegen in der Art und Weise, wie die Union ihre demokratischen Grundlagen und Grundrechte in ihrem Innern pflegt und stärkt.

(25) Diese Empfehlung ist Teil des Pakets zur Verteidigung der Demokratie, das auch einen Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung harmonisierter Anforderungen im Binnenmarkt bezüglich der Transparenz der im Auftrag von Drittländern durchgeführten Interessenvertretung sowie eine Empfehlung der Kommission zu inklusiven und stabilen Wahlverfahren in der Union und zur Stärkung des europäischen Charakters und der effizienten Durchführung der Wahlen zum Europäischen Parlament umfasst.

(26) Diese Empfehlung stützt sich auf die Ergebnisse des Jährlichen Berichts über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union 2022 und der jährlichen Berichte über die Rechtsstaatlichkeit, in denen die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Union und ihren Mitgliedstaaten, insbesondere im Hinblick auf den Rahmen für die Zivilgesellschaft, analysiert wird. Diese Empfehlung ergänzt den Aktionsplan für Demokratie in Europa, der

([39]) Artikel 13 der Erklärung der Vereinten Nationen über Menschenrechtsverteidiger. BDIMR der OSZE, Venice Commission Guidelines on Freedom of Association, Grundsatz 7, S. 42, https://www.osce.org/odihr/132371.

([40]) Funding & tenders (europa.eu).

([41]) So sollen im Rahmen von Horizont Europa die Erprobung und die Umsetzung von Forschungsergebnissen unterstützt werden, auch das Erproben von demokratischen Innovationen im Bereich der Bürgerbeteiligung (siehe HORIZON-CL2-2024-DEMOCRACY-01-12). In einem kürzlich veröffentlichten Bericht wurden die Ergebnisse der EU-Forschung zur partizipativen und deliberativen Demokratie zusammengestellt. Außerdem wird ein neues Netz für innovative Lösungen für die Zukunft der Demokratie unterstützt, in dem Demokratieforschende aus ganz Europa mit Akteuren aus den Bereichen Bürgerbeteiligung, Beschlussfassung und politische Bildung zusammenarbeiten, um auf der Grundlage von Forschungsergebnissen Empfehlungen für politische Entscheidungsträger zu entwickeln (siehe HORIZON-CL2-2022-DEMOCRACY-02-01).

([42]) https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_action_plan_on_human_rights_and_democracy_2020-2024.pdf

([43]) https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/02_hr_guidelines_defenders_en_0.pdf

([44]) Siehe Fußnote 1.

([45]) Jugendaktionsplan (Gemeinsame Mitteilung der Kommission und des Hohen Vertreters) |Internationale Partnerschaften (europa.eu).

darauf abzielt, die Bürgerinnen und Bürger zum Handeln zu befähigen und widerstandsfähigere Demokratien in der gesamten Union aufzubauen, indem freie und faire Wahlen gefördert, die Medienfreiheit gestärkt und Informationsmanipulation und Desinformation bekämpft werden. Des Weiteren ergänzt sie die Empfehlung (EU) 2021/1534 der Kommission ([46]) und die Initiative der Kommission von 2022 zur Bekämpfung strategischer Klagen gegen öffentliche Beteiligung (Bekämpfung von SLAPP-Klagen) ([47]). Sie baut auf den in der Mitteilung mit dem Titel „Bericht über die Unionsbürgerschaft 2020“ ([48]) angekündigten Maßnahmen auf und ergänzt das Ende 2023 vorzulegende Paket zur Unionsbürgerschaft.

(27) Diese Empfehlung ist an die Mitgliedstaaten gerichtet. Die Bewerberländer und möglichen Kandidatenländer für den Beitritt zur Union sowie die Länder der EU-Nachbarschaftspolitik werden ebenfalls aufgefordert, dieser Empfehlung Folge zu leisten —

HAT FOLGENDE EMPFEHLUNG ABGEGEBEN:

Gegenstand

1. Mit dieser Empfehlung soll die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern und Organisationen der Zivilgesellschaft an der Politikgestaltung gefördert werden, um zur Stärkung der demokratischen Resilienz in der Union beizutragen. Die Mitgliedstaaten werden ermutigt, Bürgerinnen und Bürgern und Organisationen der Zivilgesellschaft mehr Möglichkeiten für eine wirksame Teilnahme an der Politikgestaltung der öffentlichen Stellen auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene im Einklang mit etablierten Standards und bewährten Verfahren zu bieten.

2. Den Mitgliedstaaten wird empfohlen, sichere und günstige Rahmenbedingungen für Organisationen der Zivilgesellschaft für eine wirksame Mitwirkung an politischen Entscheidungsprozessen zu schaffen und aufrechtzuerhalten. Die Mitgliedstaaten sollten wirksame, geeignete und verhältnismäßige Maßnahmen ergreifen, um Organisationen der Zivilgesellschaft zu schützen, zu unterstützen und ihre Handlungsfähigkeit zu stärken und so einen vitalen zivilgesellschaftlichen Raum zu gewährleisten.

Allgemeiner Rahmen für die wirksame Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern und Organisationen der Zivilgesellschaft

3. Die Mitgliedstaaten sollten einen Rahmen fördern und unterstützen, der es den Bürgerinnen und Bürgern und Organisationen der Zivilgesellschaft ermöglicht, sich an politischen Entscheidungsprozessen zu beteiligen („Rahmen für die Beteiligung“), und dafür sorgen, dass der Rahmen für die Beteiligung im Einklang mit den Leitlinien dieser Empfehlung umgesetzt wird.

4. Der Rahmen für die Beteiligung sollte den respektvollen Umgang mit allen Teilnehmenden gewährleisten, die sich frei und ohne übermäßige Einflussnahme beteiligen können sollten.

5. Der Rahmen für die Beteiligung sollte klar und zugänglich sein. Dies sollte unter anderem dadurch erreicht werden, dass rechtzeitig angemessene Informationen bereitgestellt werden und anhand vorab festgelegter Parameter reale Möglichkeiten und geeignete Formen der Beteiligung geboten werden. Insbesondere sollten die Mitgliedstaaten

   a) eine kontinuierliche und regelmäßige Beteiligung im Zusammenhang mit Themen von öffentlichem Interesse sicherstellen, auch wenn keine Wahlen anstehen;

([46]) 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 (ABl. L 331 vom 20.9.2021, S. 8. ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2021/1534/oj).

([47]) Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz von Personen, die sich öffentlich beteiligen, vor offenkundig unbegründeten oder missbräuchlichen Gerichtsverfahren („strategische Klagen gegen öffentliche Beteiligung“) (COM (2022) 177 final — 2022/0117(COD)) und Empfehlung (EU) 2022/758 der Kommission 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“) (ABl. L 138 vom 17.5.2022, S. 30, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2022/758/oj).

([48]) Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Bericht über die Unionsbürgerschaft 2020 — Stärkung der Bürgerteilhabe und Schutz der Bürgerrechte (COM(2020) 730 final).

b) über eine klar definierte Strategie bzw. einen rechtlichen Rahmen für die Beteiligung sowohl der Bürgerinnen und Bürger als auch der Organisationen der Zivilgesellschaft verfügen, wobei Ziele, Verfahren und die beteiligten Akteure festzulegen sind;

c) nur verhältnismäßige und klar kommunizierte Beschränkungen des unter Buchstabe b genannten Rahmens anwenden und gegebenenfalls den Zugang von Bürgerinnen und Bürgern und Organisationen der Zivilgesellschaft zu Rechtsbehelfen gewährleisten;

d) eine Beteiligung in der Frühphase politischer Entscheidungsprozesse, an der Ermittlung des Bedarfs und der Prioritäten sowie an der Festlegung möglicher strategischer Optionen ermöglichen;

e) rechtzeitig und in leicht zugänglicher Form angemessene und notwendige Informationen zu den Beteiligungsmaßnahmen bereitstellen. Dazu gehören u. a. der Hintergrund und die Art der geplanten Maßnahmen, die Verfahren, die Beteiligungsfristen, die für die betreffende Maßnahme zuständig Stelle und deren Kontaktangaben;

f) sowohl offline als auch online einen möglichst umfassenden Zugang zu Informationen und wichtigen Dokumenten ermöglichen, auch über die Internetportale der zuständigen Stellen, und diese Informationen proaktiv und umfassend in einer zugänglichen Sprache kostenlos und ohne unnötige administrative Hindernisse an die Öffentlichkeit weitergeben;

g) Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass möglicherweise betroffene Bürgerinnen und Bürger und Organisationen der Zivilgesellschaft gezielt informiert werden, mit besonderem Augenmerk auf besonders marginalisierten, unterrepräsentierten und schutzbedürftigen Personen und Gruppen;

h) ausreichende Ressourcen und genügend Zeit einplanen, damit eine signifikante Wirkung erzielt werden kann, und die nationalen Ferien- und Urlaubszeiten sowie Feiertage berücksichtigen, um eine angemessene Beteiligung zu ermöglichen;

i) auch für Menschen mit Behinderungen diskriminierungsfreie und zugängliche Möglichkeiten der Beteiligung vorsehen, die keinen übermäßigen Verwaltungsaufwand erfordern und kostenlos sind.

6. Der Rahmen für die Beteiligung sollte transparent sein, und die Mitgliedstaaten sollten selbst für die Kontrolle der einschlägigen Verfahren sorgen. Insbesondere sollten die Mitgliedstaaten

a) alle, die an den Beteiligungsmaßnahmen teilgenommen haben, darüber informieren, zu welchem Ergebnis der politische Entscheidungsprozess geführt hat und welche Folgemaßnahmen zu den Beteiligungsmaßnahmen vorgesehen sind;

b) die Bürgerinnen und Bürger und Organisationen der Zivilgesellschaft regelmäßig zur Beteiligung in den verschiedenen Phasen des politischen Entscheidungsprozesses einladen, auch in der Phase der Überprüfung von Maßnahmen;

c) ihren Rahmen für die Beteiligung in regelmäßigen Abständen im Hinblick auf mögliche Verbesserungen und Anpassungen prüfen, etwa um benutzerfreundlichere, wirksamere und innovativere Verfahren einzuführen.

7. Der Rahmen für die Beteiligung sollte inklusiv sein und gewährleisten, dass die Bürgerinnen und Bürger sowie die Organisationen der Zivilgesellschaft gleichberechtigt teilhaben können und dass ein breites Meinungsspektrum berücksichtigt wird, auch die Perspektive unterrepräsentierter, besonders schutzbedürftiger und marginalisierter Personen. Im Einzelnen ist Folgendes sicherzustellen:

a) Die Mitgliedstaaten sollten sich bemühen, Instrumente und Verfahren anzuwenden, die zu einer möglichst breiten Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern, Gruppen und Organisationen der Zivilgesellschaft führen, und sie sollten die Wahl diskriminierungsfreier und leicht zugänglicher Beteiligungsverfahren unterstützen.

b) Die Mitgliedstaaten sollten Hindernissen für die Beteiligung unterrepräsentierter Gruppen vorbeugen und diese beseitigen und dazu den besonderen Bedürfnissen, auch von Menschen mit Behinderungen, jungen und älteren Menschen, Bürgerinnen und Bürgern mit Migrationshintergrund und mobilen Unionsbürgerinnen und -bürgern, Rechnung tragen.

c) Beteiligungsprozesse und -maßnahmen sollten durch das bestmögliche verfügbare Fachwissen unterstützt werden, um einen inklusiven Ansatz zu gewährleisten, der es allen Teilnehmenden ermöglicht, gleichermaßen gehört zu werden, und das breite Spektrum an Meinungen zu den erörterten Themen korrekt abzubilden.

8. Die Mitgliedstaaten sollten Sensibilisierungsinitiativen entwickeln, unterstützen und durchführen, deren Ziel es ist, Informationen über Beteiligungsmöglichkeiten auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene sowie über die verfügbaren Verfahren und Instrumente zur Unterstützung und Förderung einer wirksamen Beteiligung an politischen Entscheidungsprozessen verbreiten.

9. Die Mitgliedstaaten sollten durch Schulungen und Informationsveranstaltungen die Fähigkeiten der Bürgerinnen und Bürger, der Organisationen der Zivilgesellschaft und der öffentlichen Stellen verbessern, sich wirksam und substanziell an politischen Entscheidungsprozessen zu beteiligen.

10. Die Mitgliedstaaten sollten spezifische Mittel bereitstellen, um die Umsetzung ihres Rahmens für die Beteiligung auf allen Regierungs- und Verwaltungsebenen zu unterstützen, auch indem die verfügbaren EU-Mittel bestmöglich genutzt werden.

Besondere Maßnahmen zur Unterstützung und Förderung der Bürgerbeteiligung an der Politikgestaltung

11. Die Mitgliedstaaten sollten von den Bürgern getragene partizipative und deliberative Initiativen zu konkreten Entscheidungen und Maßnahmen einführen und Formen der individuellen und kollektiven Beteiligung wie Bürgerforen, Bürgerversammlungen und andere Arten des Dialogs und der gemeinsamen Gestaltung unterstützen und fördern. Dabei könnten die Mitgliedstaaten auf die Erfahrungen, das Fachwissen und die bewährten Verfahren zurückgreifen, die im Zusammenhang mit der Konferenz zur Zukunft Europas und den anschließenden europäischen Bürgerforen gesammelt wurden, und sich an internationalen Standards wie den OECD-Leitlinien für die Beteiligung der Öffentlichkeit ([49]) orientieren. Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass solche Initiativen durch ein stringentes Vorgehen und zentrale Grundsätze gefördert werden, mit denen ihre Qualität, Inklusivität und Integrität unterstützt werden.

12. Die Mitgliedstaaten sollten bei der Auswahl der Bürgerinnen und Bürger, die zur Teilnahme an Maßnahmen zur partizipativen und deliberativen Bürgerbeteiligung eingeladen werden, ein Höchstmaß an Inklusivität gewährleisten. Zu diesem Zweck sollten sie auf die besten verfügbaren statistischen Stichprobenverfahren mit Zufallsauswahl zurückgreifen. Soweit möglich und falls erforderlich, sollten die Mitgliedstaaten Diskrepanzen bei der Beteiligung verschiedener Gruppen ermitteln und Abhilfe schaffen, indem sie Statistiken und Einstellungsstudien zurate ziehen. Die Auswahl der Bürgerinnen und Bürger sollte auf der Grundlage demografischer Kriterien erfolgen, um sicherzustellen, dass die Teilnehmenden die demografische Zusammensetzung des Mitgliedstaats widerspiegeln; dazu sollte auf Volkszählungen oder ähnliche relevante Daten und andere einstellungsbezogene Kriterien zurückgegriffen werden, die Vielfalt gewährleisten. Die Mitgliedstaaten sollten günstige Bedingungen für eine ungehinderte Beteiligung ([50]) und gegebenenfalls die Erstattung der Teilnahmekosten sicherstellen, um auch wirtschaftlich ausgegrenzte Bürgerinnen und Bürger zu unterstützen.

13. Die Mitgliedstaaten sollten besondere Anstrengungen unternehmen, um die Beteiligung von Kindern und jungen Menschen am politischen und demokratischen Leben auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene — auch in ländlichen und abgelegenen Gebieten — zu stärken. Insbesondere in der allgemeinen und beruflichen Bildung und in anderen Kontexten, in denen Kinder und junge Menschen aktiv sind, sollten die Behörden Maßnahmen ergreifen, um eine substanzielle, inklusive und sichere Beteiligung von Kindern und jungen Menschen ohne Diskriminierung jeglicher Art zu fördern.

14. Um partizipative und deliberative Initiativen im digitalen öffentlichen Raum voranzubringen, sollten die Mitgliedstaaten die Nutzung neuer, für die Bürgerinnen und Bürger leicht zugänglicher Technologien prüfen. In dieser Hinsicht sollten die Mitgliedstaaten die Medienkompetenz und das kritische Denken von klein auf fördern, u. a. durch entsprechende Schulungen zur Informationsbildung. Beim Einsatz neuer Technologien sollte den Grundrechten wie etwa dem Recht auf Datenschutz und Nichtdiskriminierung sowie Grundsätzen wie Inklusivität, Barrierefreiheit und Technologie- und Netzneutralität in vollem Umfang Rechnung getragen werden.

Besondere Maßnahmen zur Unterstützung und zum Schutz des zivilgesellschaftlichen Raums für eine wirksame Beteiligung von Organisationen der Zivilgesellschaft

15. Um ihre wirksame Beteiligung an politischen Entscheidungsprozessen zu gewährleisten, sollten die Mitgliedstaaten ein sicheres und förderliches Umfeld für Organisationen der Zivilgesellschaft schaffen und aufrechterhalten.

16. Die Mitgliedstaaten sollten die Einrichtung strategischer Partnerschaften zwischen Behörden auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene einerseits und Organisationen der Zivilgesellschaft andererseits fördern, um deren Beteiligung an politischen Entscheidungsprozessen zu unterstützen.

17. Die Mitgliedstaaten sollten strukturierte Dialoge mit Organisationen der Zivilgesellschaft über spezifische Themen im Zusammenhang mit politischen Entscheidungsprozessen einrichten. Die Mitgliedstaaten sollten dafür sorgen, dass solche Dialoge über Konsultationen zu konkreten Politik- oder Legislativvorschlägen hinausgehen und dass sie regelmäßig stattfinden, langfristig angelegt und ergebnisorientiert sind.

([49]) https://www.oecd.org/publications/oecd-guidelines-for-citizen-participation-processes-f765caf6-en.htm

([50]) Ähnlich wie bei der in einigen Mitgliedstaaten üblichen Geschworenenpflicht, bei der die jeweilige Person von der Arbeit freigestellt werden kann.

18. Die Mitgliedstaaten sollten die notwendigen Schritte unternehmen, um Organisationen der Zivilgesellschaft vor Drohungen, Kriminalisierung, Einschüchterung, Schikanen sowie Angriffen und anderen Formen krimineller Handlungen, ob offline oder online, zu schützen. Insbesondere sollten die Mitgliedstaaten

    a) gewährleisten, dass

        i) Organisationen der Zivilgesellschaft, ihre Mitarbeitenden und Freiwilligen sowie ihnen nahestehende Personen, deren Sicherheit aufgrund ihrer Arbeit glaubhaft tatsächlich oder potenziell gefährdet ist, zeitnah und wirksam Schutz erhalten, unter anderem dadurch, dass die Strafverfolgungs- und Justizbehörden darauf aufmerksam gemacht werden, welchen Gefahren Organisationen der Zivilgesellschaft ausgesetzt sind; in besonders schwerwiegenden Fällen sollte ein sofortiger Schutz durch Eilschutz- und Schutzanordnungen gewährleistet sein;

        ii) rechtswidrige Handlungen unverzüglich auch durch Vertreter der Mitgliedstaaten verurteilt und erforderlichenfalls umgehend untersucht und strafrechtlich verfolgt werden;

    b) Entwicklungen im zivilgesellschaftlichen Raum anhand klarer Indikatoren und Berichtsrahmen überwachen, u. a. durch Bezugnahme auf geltende internationale Standards, Kontakte und einen ständigen Dialog mit Organisationen der Zivilgesellschaft herstellen und pflegen, um diese Überwachung zu unterstützen. Einschlägige Informationen könnten bei nationalen Menschenrechtseinrichtungen und anderen Menschenrechtsverteidigern eingeholt werden. Besondere Aufmerksamkeit sollte auch Berichten über physische und Online-Angriffe, Verleumdungskampagnen, Fällen von Hetze und strategischen Klagen gegen öffentliche Beteiligung (SLAPP-Klagen) gelten. Der Lage von Menschenrechtsverteidigern, Organisationen der Zivilgesellschaft und ihren Mitgliedern, die sich für Frauenrechte und sexuelle sowie reproduktive Rechte, Rechte von Minderheitengruppen wie LGBTIQ-Personen, Migranten und Asylbewerbern einsetzen oder diesen Gruppen angehören oder im Bereich der Integrität im öffentlichen Leben und der Korruptionsbekämpfung oder des Umweltschutzes tätig sind, ist besonders Rechnung zu tragen;

    c) die Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen allen Akteuren fördern und erleichtern, die an der Überwachung von Entwicklungen im zivilgesellschaftlichen Raum und dem Schutz von Organisationen der Zivilgesellschaft beteiligt sind, die mit Bedrohungen und Angriffen im Zusammenhang mit ihrer Arbeit konfrontiert sind, etwa durch die Schaffung von Protokollen für die Zusammenarbeit und den Austausch bewährter Verfahren zwischen Strafverfolgungs- und Justizbehörden, Behörden auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene, Organisationen der Zivilgesellschaft, nationalen Menschenrechtseinrichtungen, Gleichstellungsstellen und Bürgerbeauftragten; ebenso sollte die Zusammenarbeit zwischen allen einschlägigen Stellen und Diensten im Hoheitsgebiet des jeweiligen Mitgliedstaats erleichtert werden;

    d) den Zugang zu besonderen Verfahren oder Kanälen zur Meldung von Bedrohungen und Angriffen erleichtern und das Umfeld, in dem Organisationen der Zivilgesellschaft tätig sind, dokumentieren und analysieren;

    e) Organisationen der Zivilgesellschaft über die verfügbaren Schutz- und Unterstützungsdienste informieren, unter anderem mithilfe spezieller Websites, auf denen diese Informationen auf einfache, barrierefreie und benutzerfreundliche Weise dargestellt sind. Organisationen der Zivilgesellschaft sollten proaktiv klare Informationen zur Verfügung gestellt werden, insbesondere in Bezug auf die Strafverfolgungs- und Justizbehörden sowie Anbieter von Unterstützungsdiensten, an die sie sich im Falle von Bedrohungen und Angriffen wenden können;

    f) sicherstellen, dass bestehende Dienste zur Unterstützung von Opfern und Notrufstellen zur Verfügung stehen und auf Personen, die für Organisationen der Zivilgesellschaft tätig sind, sowie auf ihnen nahestehende Personen zugeschnitten sind, wenn deren Sicherheit aufgrund ihrer Arbeit glaubhaft tatsächlich oder potenziell gefährdet ist, wobei die Unterstützungsdienste gegebenenfalls Informationen, rechtliche und praktische Beratung, psychologische Unterstützung und Unterkünfte sowie Unterstützung zur Verbesserung der digitalen Sicherheit bereitstellen sollten. Organisationen der Zivilgesellschaft, die mit SLAPP-Klagen konfrontiert sind, sollte rechtliche Beratung zur Verfügung gestellt werden. Alle Unterstützungsdienste sollten leicht zugänglich sein und auf vertrauliche und diskriminierungsfreie Weise angeboten werden, speziell für Menschen mit Behinderungen;

    g) zusammenarbeiten und mit anderen Mitgliedstaaten und gegebenenfalls mit internationalen Organisationen Informationen, Fachwissen und bewährte Verfahren zu Fällen im Zusammenhang mit der Sicherheit von Organisationen der Zivilgesellschaft und Menschenrechtsverteidigern und vorhandenen Instrumenten zu ihrem Schutz austauschen.

19. Die Mitgliedstaaten sollten spezifische Mittel bereitstellen, mit denen die Organisationen der Zivilgesellschaft ihre Kapazitäten zur Stärkung ihrer Widerstandsfähigkeit gegenüber Bedrohungen und Angriffen ausbauen und ihr Wissen über die ihnen zur Verfügung stehenden Unterstützungsdienste und Rechtsbehelfsverfahren verbessern können.

20. Den Mitgliedstaaten wird nahegelegt, spezielle Aktionspläne oder gleichwertige Initiativen anzunehmen, um auf nationaler Ebene Rahmenbedingungen für einen sicheren und förderlichen zivilgesellschaftlichen Raum und eine wirksame Beteiligung von Organisationen der Zivilgesellschaft zu schaffen.

Brüssel, den 12. Dezember 2023

Für die Kommission
Didier REYNDERS
Mitglied der Kommission