



Brüssel, den 24. Februar 2023  
(OR. en)

6675/23

LIMITE

JAI 190  
FREMP 45

## VERMERK

---

Absender:	Vorsitz
Empfänger:	Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat
Betr.:	Schlussfolgerungen des Rates zur Anwendung der EU-Charta der Grundrechte: Rolle des zivilgesellschaftlichen Raums für den Schutz und die Förderung der Grundrechte in der EU – Billigung

---

1. Die Kommission hat am 6. Dezember 2022 ihre jährlichen Bericht über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union mit dem Titel „Ein vitaler zivilgesellschaftlicher Raum für die Wahrung der Grundrechte in der EU“<sup>1</sup> vorgelegt. Der Schwerpunkt des Berichts lag auf der entscheidenden Rolle von Organisationen der Zivilgesellschaft und Menschenrechtsverteidigern bei der wirksamen Umsetzung der Charta, auf der Frage, wie Organisationen der Zivilgesellschaft und Menschenrechtsverteidiger durch die Mitgliedstaaten und die EU geschützt, unterstützt und in ihrer Handlungsfähigkeit gestärkt werden, sowie auf der Notwendigkeit, ihnen besseren Schutz und bessere Unterstützung zu gewähren und ihre Handlungsfähigkeit noch weiter zu stärken. Der Bericht der Kommission wurde auf der Tagung des Rates (Justiz und Inneres) vom 9. Dezember 2022 und in der Sitzung der Gruppe „Grundrechte und Unionsbürgerschaft“ vom 12. Dezember 2022 vorgestellt.

---

<sup>1</sup> Dok. 15737/22.

2. Als eine Folgemaßnahme zu den Schlussfolgerungen des Rates vom 5. März 2021 zu einer verstärkten Anwendung der Grundrechtecharta in der Europäischen Union<sup>2</sup> und vor dem Hintergrund des oben genannten Jahresberichts 2022 der Kommission hat der Vorsitz der Gruppe „Grundrechte und Unionsbürgerschaft“ einen Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates über die Anwendung der Charta mit Schwerpunkt auf der Rolle des zivilgesellschaftlichen Raums für den Schutz und die Förderung der Grundrechte in der EU vorgelegt.
3. Die Gruppe hat diesen Entwurf von Schlussfolgerungen in einer Reihe von Sitzungen geprüft, zuletzt am 20. Februar 2023. In diesen Sitzungen hat der Vorsitz Kompromissvorschläge vorgelegt, um den Bedenken der Delegationen Rechnung zu tragen.
4. Der Vorsitz betrachtet das Ergebnis der Beratungen der Gruppe „Grundrechte und Unionsbürgerschaft“ als einen ausgewogenen Ansatz, der den in dem Entwurf von Schlussfolgerungen dargelegten Zielen gerecht wird.
5. Der Ausschuss der Ständigen Vertreter wird daher ersucht, dem beiliegenden Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates über die Rolle des zivilgesellschaftlichen Raums für den Schutz und die Förderung der Grundrechte in der EU vorläufig zuzustimmen und den Rat zu ersuchen, diese Schlussfolgerungen auf seiner Tagung am 9./10. März 2023 zu billigen.

---

<sup>2</sup> Dok. 6795/21.

ENTWURF

**Schlussfolgerungen des Rates zur Anwendung der EU-Charta der Grundrechte:  
Rolle des zivilgesellschaftlichen Raums für den Schutz und die Förderung der  
Grundrechte in der EU**

**Einleitung**

**Der Rat der Europäischen Union —**

- a. **unter Hinweis auf** Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union (im Folgenden „EUV“), wonach die Union sich auf die Werte der Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und der Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören, gründet;
- b. **unter Betonung** dessen, dass die am 7. Dezember 2000 feierlich proklamierte Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden „Charta“) einen Meilenstein der europäischen Integration darstellt und ein Symbol unserer gemeinsamen europäischen Identität ist;
- c. **unter Hinweis darauf**, dass die Mitgliedstaaten sich verpflichtet haben, die in der Charta verankerten Rechte und Freiheiten für alle Menschen in ihrem Hoheitsgebiet zu garantieren und sicherzustellen, dass die Grundrechte universell, unteilbar und miteinander verknüpft sind und einander bedingen;

- d. **unter Hervorhebung** dessen, dass es sich bei der Charta um eines der modernsten und umfassendsten rechtsverbindlichen Grundrechtsinstrumente handelt, und dass gemäß Artikel 51 Absatz 1 der Charta alle Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union und die Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Rechts der Union dazu verpflichtet sind, die Rechte zu achten, sich an die Grundsätze zu halten und deren Anwendung entsprechend ihren jeweiligen Zuständigkeiten und unter Achtung der Grenzen der Zuständigkeiten, die der Union in den Verträgen übertragen werden, zu fördern;
- e. **unter Betonung** dessen, wie wichtig es ist, den Beitritt der Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention im Einklang mit Artikel 6 Absatz 2 EUV<sup>3</sup> zum Abschluss zu bringen, um für mehr Kohärenz und Einheitlichkeit beim Schutz der Grundrechte zu sorgen und den Schutz der Grundrechte in Europa noch weiter zu verbessern;
- f. **unter Hinweis darauf**, dass die Union sich dazu verpflichtet hat, weltweit Menschenrechtsverteidiger zu unterstützen, unter anderem durch die Leitlinien der Europäischen Union zum Schutz von Menschenrechtsverteidigern und den Mechanismus der EU für Menschenrechtsverteidiger;
- g. **im Bedauern über** die schweren und umfassenden Verstöße gegen die Menschenrechte, die der Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine verursacht, sowie über die Herausforderungen im Bereich der Menschenrechte, die sich aufgrund der COVID-19-Pandemie, der Klimakrise und der Folgen der dramatisch gestiegenen Lebenshaltungskosten stellen. Die genannten Krisen machen deutlich, dass der Schutz der Grundrechte und der Werte der Union nicht als selbstverständlich vorausgesetzt werden darf und dass diese Grundrechte und Werte nur in einer auf Rechtsstaatlichkeit basierenden demokratischen Gesellschaft gewahrt werden können. Dies ist eine Daueraufgabe und eine gemeinsame Verantwortung, die kollektive Anstrengungen aller betroffenen Akteure erfordert;

---

<sup>3</sup> Die Union tritt der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei. Dieser Beitritt ändert nicht die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten der Union.

- h. **unter Begrüßung** der „Strategie für eine verstärkte Anwendung der Grundrechtecharta in der Europäischen Union“ und des darin erneuerten Engagements, dafür zu sorgen, dass die Organe der Union und die Mitgliedstaaten die Charta voll ausschöpfen;
- i. **unter Begrüßung** des von der Kommission vorgelegten „Jährlichen Berichts über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union 2022 – Ein vitaler zivilgesellschaftlicher Raum für die Wahrung der Grundrechte in der EU“ (im Folgenden „Bericht über die Anwendung der Charta 2022“),
- j. **unter Würdigung** der Arbeit der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (im Folgenden „Agentur für Grundrechte“), beispielsweise ihren kürzlich vorgelegten Bericht über den Schutz der Grundrechte in schwierigen Zeiten, insbesondere ihren Bericht für das Jahr 2022 mit dem Titel ‘Europe’s Civil society – still under pressure’ („Die Zivilgesellschaft Europas: noch immer unter Druck“) sowie ihre Bulletins zum Krieg in der Ukraine ‘Fundamental rights impact of the Russian war of aggression against Ukraine’ (Auswirkungen des Angriffskriegs Russlands gegen die Ukraine auf die Grundrechte);
- k. **in Erwartung** der Konferenz zum Thema „Protection of Fundamental Rights in times of Crisis“ (Schutz der Grundrechte in Krisenzeiten), die vom schwedischen Vorsitzes des Rates der Europäischen Union am 20. und 21. April 2023 veranstaltet wird. Die Konferenz wird ein Forum bieten, in dem erörtert werden kann, wie die Strukturen zum Schutz der Menschenrechte in der Europäischen Union in Krisenzeiten robuster und widerstandsfähiger gemacht werden können, einschließlich der Frage, welche Lehren aus den Krisen der Vergangenheit und den gegenwärtigen Krisen gezogen werden können, sowie der Frage nach der besten Vorgehensweise für die Zukunft —

### **Rolle des zivilgesellschaftlichen Raums für den Schutz und die Förderung der Grundrechte in der EU**

**bekräftigt** seine Entschlossenheit, die Charta der Grundrechte kontinuierlich anzuwenden und **billigt** die folgenden Schlussfolgerungen:

## Der Rat der Europäischen Union

1. **weist darauf hin**, dass in der Charta das Recht, sich frei und friedlich mit anderen zu versammeln und frei mit anderen zusammenzuschließen (Artikel 12), und das Recht auf Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit (Artikel 11) anerkannt wird;
2. **betont**, dass das Recht auf Vereinigungsfreiheit eine der wesentlichen Grundlagen einer demokratischen und pluralistischen Gesellschaft bildet, da es den Bürgerinnen und Bürgern ermöglicht, in Bereichen von gemeinsamem Interesse gemeinsam zu handeln, und dass es dadurch zu einem ordnungsgemäßen Funktionieren des öffentlichen Lebens beiträgt<sup>4</sup>;
3. **ist sich dessen bewusst**, dass die Akteure der Zivilgesellschaft auf allen Ebenen angemessener und ausreichender personeller, materieller und finanzieller Ressourcen bedürfen, um ihre Aufgaben wirksam wahrnehmen zu können, und dass die Freiheit, um solche Ressourcen nachzusuchen sowie solche Ressourcen entgegenzunehmen und zu verwenden, Bestandteil des Rechts auf Vereinigungsfreiheit ist.<sup>5</sup> Der Zugang zu solchen Ressourcen muss mit dem Grundsatz der Rechtmäßigkeit in Einklang stehen und mit den gemeinsamen Werten der Union vereinbar sein;
4. **betont**, dass Organisationen der Zivilgesellschaft und Menschenrechtsverteidigern<sup>6</sup> in unseren rechtsstaatlichen demokratischen Gesellschaften eine wesentliche Rolle dabei zukommt, zur Förderung und zum Schutz der in Artikel 2 EUV und in der Charta verankerten Werte und Rechte beizutragen und dabei zu unterstützen, dass die Charta ordnungsgemäß angewendet wird, wodurch die Auswirkungen der Grundrechte auf das Leben der Menschen verstärkt wird. Sie sind eine unverzichtbare Komponente des Systems der Gewaltenteilung in einer gesunden Demokratie; ungerechtfertigte Einschränkungen ihres Handlungsspielraums können zu einer Gefahr für die Rechtsstaatlichkeit werden;

---

<sup>4</sup> Im Einklang mit der einschlägigen Rechtsprechung des EGMR.

<sup>5</sup> Siehe BDIMR der OSZE „Guidelines on freedom of association“ (2015) (Leitlinien zur Vereinigungsfreiheit), Grundsatz 7.

<sup>6</sup> Für die Zwecke dieser Schlussfolgerungen umfasst der Begriff „Menschenrechtsverteidiger“ nicht nur Organisationen der Zivilgesellschaft, sondern auch nationale Menschenrechtsinstitutionen, Gleichstellungsstellen und Ombudsinstitutionen.

5. **unterstreicht**, dass gemäß Artikel 11 EUV die Organe der Union den Bürgerinnen und Bürgern und den repräsentativen Verbänden in geeigneter Weise die Möglichkeit geben müssen, ihre Ansichten in allen Bereichen des Handelns der Union öffentlich bekannt zu geben und auszutauschen, und dass die Organe einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit den repräsentativen Verbänden und Organisationen der Zivilgesellschaft führen und umfangreiche Anhörungen der Betroffenen durchführen müssen;
6. **ist sich** des Wertes **bewusst**, der dem Austausch von Wissen und bewährten Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Bemühungen, Organisationen der Zivilgesellschaft und Menschenrechtsverteidiger zu schützen, zu unterstützen und ihre Handlungsfähigkeit zu stärken, zukommt, ebenso wie des Wertes der Lehren, die aus den verschiedenen Wissensquellen zu ziehen sind, die beispielsweise von der Europäischen Kommission und der Agentur für Grundrechte geschaffen wurden;
7. **nimmt** mit Besorgnis **zur Kenntnis**, dass die Berichte der Agentur für Grundrechte über den zivilgesellschaftlichen Raum Anhaltspunkte dafür enthalten, dass Organisationen der Zivilgesellschaft in Frage gestellt und dadurch daran gehindert werden, ihre wichtige Rolle in Bezug auf Grundrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in der gesamten Union zu erfüllen;
8. **betont**, wie wichtig es ist, die Anhörungsmechanismen zu verbessern, um sicherzustellen, dass Organisationen der Zivilgesellschaft und Menschenrechtsverteidiger angemessen in die Verfahren zur Ausarbeitung, Umsetzung und Überwachung von Gesetzgebungsakten und politischen Maßnahmen einbezogen werden.

**Der Rat der Europäischen Union ersucht die Mitgliedstaaten,**

9. ein für Organisationen der Zivilgesellschaft und Menschenrechtsverteidiger günstiges Umfeld **zu bewahren und 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;

10. im Einklang mit den Pariser Grundsätzen der Vereinten Nationen nationale Menschenrechtsinstitutionen **einzurichten oder** ihre Einrichtung **zu erleichtern**, einen Rechtsrahmen anzunehmen, der es diesen Institutionen ermöglicht, ihre Rolle unabhängig auszuüben, und diese Institutionen mit einem geeigneten Mandat und angemessenen Ressourcen auszustatten, damit sie ihre Aufgaben wirksam wahrnehmen können;
11. sofern dies noch nicht geschehen ist, eine Charta-Kontaktstelle **zu benennen** oder eine bestehende Kontaktstelle damit zu betrauen, den Aufbau von Kapazitäten, den Informationsaustausch und die Sensibilisierung für die Charta zu unterstützen und zu koordinieren;
12. **vermehrt** Anstrengungen **zu unternehmen**, um Organisationen der Zivilgesellschaft und Menschenrechtsverteidiger zu schützen, zu unterstützen und ihre Handlungsfähigkeit zu stärken, indem ihnen eine Reihe von Möglichkeiten zur Zusammenarbeit geboten wird;
13. den zivilgesellschaftlichen Raum **zu schützen**, indem dafür gesorgt wird, dass keine unnötigen oder willkürlichen Einschränkungen eingeführt werden, wie beispielsweise Registrierungspflichten und Steuerregelungen, die in nachteiligem Sinn speziell auf den zivilgesellschaftlichen Raum ausgerichtet sind;
14. Organisationen der Zivilgesellschaft und Menschenrechtsverteidiger durch aktive Maßnahmen unter anderem vor Bedrohungen, Angriffen, der Verfolgung kritischer Stimmen und Verleumdungskampagnen, die gegen Organisationen, Mitarbeiter und Freiwillige gerichtet sind, **zu schützen**, so zum Beispiel durch das Ergreifen gezielter Gegenmaßnahmen, durch die Schaffung von Überwachungsmechanismen zur Verhinderung solcher Bedrohungen, durch die Gewährleistung einer raschen Erkennung, Meldung, Untersuchung und Weiterverfolgung entsprechender Vorfälle sowie durch die Schaffung spezieller Unterstützungsdienste für Akteure der Zivilgesellschaft;
15. für Organisationen der Zivilgesellschaft und Menschenrechtsverteidiger die Möglichkeit **zu bewahren**, auch im digitalen Raum sicher zu sein und unabhängig handeln zu können, unter anderem, indem Wege gefunden werden, wie Technologie als Wegbereiter für Engagement und demokratisches Handeln genutzt werden kann und nicht dafür eingesetzt wird, den Spielraum für Akteure der Zivilgesellschaft und ihre Tätigkeit einzuschränken;

16. Organisationen der Zivilgesellschaft **zu unterstützen**, indem Probleme im Zusammenhang mit der Verfügbarkeit, Zugänglichkeit und Tragfähigkeit von Finanzierungen ausgeräumt werden, indem unter anderem durch die Festlegung transparenter und diskriminierungsfreier Kriterien für eine faire Verteilung gesorgt wird, indem Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen veröffentlicht und umfassend verbreitet werden, sodass die weithin zugänglich sind, und indem der Zugang zu flexibler Finanzierung für Organisationen der Zivilgesellschaft aller Größen unter anderem durch Digitalisierung und neue innovative Verteilungsformen vereinfacht wird. Gleichzeitig muss anerkannt werden, dass die Finanzierung von Organisationen der Zivilgesellschaft nicht ausschließlich aus öffentlichen Mitteln erfolgen darf, um ihre Unabhängigkeit zu wahren;
17. die Handlungsfähigkeit der Akteure der Zivilgesellschaft **zu stärken**, indem dafür gesorgt wird, dass ein breites Spektrum von Organisationen der Zivilgesellschaft auf umfassend in die Ausarbeitung und Umsetzung von Rechtsvorschriften und anderen Initiativen in allen relevanten Politikbereichen, die in ihren jeweiligen spezifischen Zuständigkeitsbereich fallen, einbezogen werden, so auch in die Gestaltung von Finanzierungsmöglichkeiten;
18. die Handlungsfähigkeit von Organisationen der Zivilgesellschaft **zu stärken**, indem sichergestellt wird, dass sie in der Frage, wie vorgeschlagene Gesetzgebungsmaßnahmen und politische Maßnahmen sich auf sie, ihre Mitglieder oder ihre Tätigkeitsbereiche oder auf die Grundrechte im Allgemeinen auswirken können, Gelegenheit zur Bewertung und zur Darlegung ihres Standpunkts erhalten.

## **Der Rat der Europäischen Union**

19. **würdigt** die von der Kommission im Zusammenhang mit der Rolle des zivilgesellschaftlichen Raums für den Schutz und die Förderung der Grundrechte in der Europäischen Union geleistete Arbeit und nimmt insbesondere Kenntnis von Folgendem:
- dem Bericht über die Anwendung der Charta 2022,
  - den in der „Strategie für eine verstärkte Anwendung der Grundrechtecharta in der EU“ (im Folgenden „Strategie für die Charta“) enthaltenen Zusagen, ein günstiges Umfeld für zivilgesellschaftliche Organisationen zu fördern und gegen Maßnahmen vorzugehen, die gegen Unionsrecht, einschließlich der Charta, verstoßen und zivilgesellschaftlichen Organisationen schaden,

- dem Jahresbericht über die Rechtsstaatlichkeit,
- den Gesetzgebungsvorschlägen über Standards für Gleichstellungsstellen<sup>7</sup>.

**Der Rat der Europäischen Union ersucht die Kommission,**

20. Organisationen der Zivilgesellschaft und Menschenrechtsverteidiger **zu schützen**, und zwar durch kontinuierliche Bemühungen um Förderung und Schutz von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechten in allen relevanten Politikbereichen, wozu auch gehört, die Kohärenz zwischen den von der Union zum Schutz von Menschenrechtsverteidigern außerhalb und innerhalb der Union verfolgten Ansätzen zu wahren;
21. Organisationen der Zivilgesellschaft und Menschenrechtsverteidiger **zu unterstützen**, indem im Rahmen des mehrjährigen Finanzrahmens durch einschlägige Finanzierungsprogramme, wie beispielsweise das Programm „Bürgerinnen und Bürger, Gleichstellung, Rechte und Werte“, auch weiterhin angemessene und zugängliche Finanzmittel bereitgestellt werden. Diese Finanzmittel müssen im Einklang mit den in Artikel 2 EUV und in der Charta verankerten gemeinsamen Werten eingesetzt werden,
22. Organisationen der Zivilgesellschaft und Menschenrechtsverteidiger aller Größen, Ebenen und Kapazitäten dahingehend **zu unterstützen**, dass für sie die Möglichkeit besteht, EU-Mittel in Anspruch zu nehmen, indem unter anderem offene Ausschreibungen vereinfacht werden, vermehrt Unterstützung für potenzielle Bewerber geleistet wird und innovative Ansätze, wie finanzielle Unterstützung für Dritte (Organisationen der Zivilgesellschaft) durch Intermediäre sowie eine Kernfinanzierung für Organisationen, fortgeführt werden;

<sup>7</sup> Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Standards für Gleichstellungsstellen im Bereich der Gleichbehandlung von Personen ungeachtet ihrer ethnischen Herkunft, der Gleichbehandlung von Personen in Beschäftigung und Beruf ungeachtet ihrer Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, ihres Alters und ihrer sexuellen Ausrichtung sowie von Frauen und Männern im Bereich der sozialen Sicherheit und im Bereich des Zugangs zu und der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen und zur Streichung von Artikel 13 der Richtlinie 2000/43/EG und Artikel 12 der Richtlinie 2004/113/EG (Dokument 15899/22) und Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Standards für Gleichstellungsstellen im Bereich der Gleichbehandlung und Chancengleichheit von Frauen und Männern in Arbeits- und Beschäftigungsfragen und zur Streichung von Artikel 20 der Richtlinie 2006/54/EG und Artikel 11 der Richtlinie 2010/41/EU (Dokument 15902/22).

23. die Handlungsfähigkeit von Organisationen der Zivilgesellschaft und

Menschenrechtsverteidigern **zu stärken**, indem ein offener, regelmäßiger, transparenter und inklusiver Dialog aufrechterhalten wird und indem die Bemühungen zur Schaffung geeigneter Mechanismen und Leitlinien fortgesetzt werden, durch die Organisationen der Zivilgesellschaft und **Menschenrechtsverteidiger** in die Lage versetzt werden, in den relevanten Phasen von Entscheidungsprozessen Beiträge zu leisten, auch bei Initiativen, die Auswirkungen auf sie selbst oder die Grundrechte haben;

24. die Handlungsfähigkeit von Organisationen der Zivilgesellschaft und

Menschenrechtsverteidigern **zu stärken**, indem Möglichkeiten ihrer sinnvollen Einbeziehung in allen Politik- und Gesetzgebungsbereichen durchgängig berücksichtigt werden;

25. die Handlungsfähigkeit von Organisationen der Zivilgesellschaft und

Menschenrechtsverteidigern **zu stärken**, indem die in dem Bericht über die Anwendung der Charta 2022 erteilte Zusage umgesetzt wird, durch eine Reihe thematischer Seminare über die Bewahrung des zivilgesellschaftlichen Raums einen gezielten Dialog mit Interessenträgern einzuleiten mit Schwerpunkt auf der Frage, wie die Europäische Union ihre Rolle in Bezug auf den Schutz, die Unterstützung und die Stärkung der Handlungsfähigkeit von Organisationen der Zivilgesellschaft und Menschenrechtsverteidigern weiterentwickeln kann, um den in dem Bericht über die Anwendung der Charta 2022 aufgezeigten Herausforderungen und Chancen gerecht zu werden.