GRUNDRECHTE UND RECHTSSTAATLICHKEIT

Entwicklungen in den Mitgliedstaaten aus Sicht der Zivilgesellschaft (2018/2019)

Juni 2020

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit – Entwicklungen in den Mitgliedstaaten aus Sicht der Zivilgesellschaft (2018/2019)

Juni 2020

Inhalt

- Vorwort des Präsidenten
- **Einleitung**

- **Vereinigungsfreiheit**
- **Versammlungsfreiheit**
- **Freiheit der Meinungsäußerung**
- **Diskriminierung**
- **Rechtsstaatlichkeit**

- **Schlussfolgerung**

Anlagen

- Länderberichte
  - Rumänien (19./20. November 2018)
  - Polen (3.-5. Dezember 2018)
  - Ungarn (29./30. April 2019)
  - Frankreich (28./29. Mai 2019)
  - Österreich (3./4. Juni 2019)
  - Bulgarien (10./11. Oktober 2019)
  - Italien (5./6. Dezember 2019)

- Anmerkungen der staatlichen Stellen

Vorwort von EWSA-Präsident Luca Jahier

Wir leben in schwierigen Zeiten für Europa. Es geht sowohl um die Zukunft des europäischen Projekts als auch um die Frage, ob wir das Ziel der Union, **„den Frieden, ihre Werte und das Wohlergehen ihrer Völker zu fördern“** und eine nachhaltige Zukunft für alle zu gewährleisten, gemeinsam erreichen können.

Die zunehmende Polarisierung unserer Gesellschaften, nationalistische und populistische Tendenzen, der schwindende zivilgesellschaftliche Raum und der Missbrauch von Regierungsmehrheiten mit Versuchen, die Gewaltenteilung und die Unabhängigkeit der Justiz auszuhebeln, stellen die Demokratie in Europa vor große Herausforderungen, doch wie Hölderlin einst schrieb: „Wo aber Gefahr ist, wächst das Rettende auch.“

Die EU braucht einen umfassenden Mechanismus, um regelmäßig zu beurteilen, ob die Mitgliedstaaten die Grundwerte der EU einhalten, und um einem gegenseitigen Vertrauensverlust vorzubeugen. Der EWSA fordert bereits seit 2016 einen solchen Mechanismus, der seiner Meinung nach unbedingt mit einer **starken zivilgesellschaftlichen Komponente**[1] versehen sein sollte. Der EWSA begrüßt, dass die Europäische Kommission diese Idee aufgegriffen hat und – wie in ihrer im Juli 2019 vorgelegten Mitteilung Die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit in der Union: Ein Konzept für das weitere Vorgehen angekündigt – plant, den Gedanken einer alljährlichen Veranstaltung zum Thema Rechtsstaatlichkeit, an der nationale Interessenträger und Organisationen der Zivilgesellschaft teilnehmen können, weiterzuverfolgen.

Die Europäische Kommission entwickelt ihren „Zyklus zur Überprüfung der Rechtsstaatlichkeit“ weiter und auch die Mitgliedstaaten werden möglicherweise einen Mechanismus der gegenseitigen Begutachtung vorschlagen. In diesem Prozess **kann der EWSA eine Schlüsselrolle spielen**, indem er die Zusammenarbeit und den Dialog erleichtert, um zu verhindern, dass die Probleme ein Ausmaß annehmen, das eine förmliche Reaktion erfordert.

Der EWSA ist als Sprachrohr und Vertretungsinstanz der organisierten Zivilgesellschaft in Europa und mit seiner 50-jährigen Erfahrung bei der Erzielung dynamischer Kompromisse auf europäischer Ebene zwischen vielen unterschiedlichen Interessen bestens gewappnet, um eine solche Rolle wahrzunehmen. Der EWSA hat in den vergangenen Jahren zahlreiche Initiativen im Bereich der partizipativen Demokratie auf den Weg gebracht, bspw. durch die Unterstützung der **europäischen Bürgerinitiative.**

---

1 Stellungnahme des EWSA „Ein EU-Kontrollmechanismus für Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte“.

Aus einer aktuellen **Eurobarometer-Umfrage**[2] geht hervor, dass 89 % der europäischen Bürgerinnen und Bürger es für wichtig halten, dass die Grundwerte der EU wie Grundrechte, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie von allen EU-Mitgliedstaaten gewahrt werden. Praktische Maßnahmen auf diesem Gebiet können dazu beitragen, die Union ihren Bürgerinnen und Bürgern künftig näher zu bringen. Wenn die partizipative Demokratie im Bereich Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit gefördert werden soll, muss ein offener, transparenter und regelmäßiger Dialog zwischen der Zivilgesellschaft, den EU-Institutionen und den Mitgliedstaaten zu diesen Themen eingeleitet werden. Dieser Gedanke bildet die Grundlage für alle einschlägigen EWSA-Tätigkeiten, so auch für den vorliegenden Bericht über die ersten von EWSA-Mitgliedern durchgeführten Länderbesuche. In dem Bericht sollen Trends in Europa aufgezeigt werden, um eine Diskussionsgrundlage zu liefern und Lösungen zur Unterstützung der universellen Werte zu suchen, auf denen die EU gründet und die allen Mitgliedstaaten gemeinsam sind: Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Menschenrechte, einschließlich der Rechte von Minderheiten.

Ich hoffe, dass dieser Bericht und die verstärkten Anstrengungen des EWSA einen Beitrag dazu leisten können, **die Kultur der Grundrechte, die Rechtsstaatlichkeit und die Demokratie in Europa zu stärken** – insbesondere in dem Jahr, in dem wir den zehnten Jahrestag des Inkrafttretens der **Charta der Grundrechte der Europäischen Union** begehen.

Luca Jahier,
Präsident des EWSA

2 https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/special/surveyky/2235

Einleitung

Dieser Bericht gibt eine Übersicht über die Arbeiten der Gruppe Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit (GGR) des EWSA während der ersten beiden Jahre ihres Bestehens (2018/2019). Er bezieht sich auf die ersten sieben Länderbesuche der GGR (Rumänien, Polen, Ungarn, Österreich, Frankreich, Bulgarien und Italien) sowie auf die erste Konferenz der GGR vom 5. November 2019.[3] Der Bericht baut auf dem im November 2019 veröffentlichten Zwischenbericht auf und ersetzt diesen.

Die Gruppe Grundrechte und Rechtstaatlichkeit (GGR) des EWSA

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) richtete 2018 die bereichsübergreifende Gruppe Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit (GGR) ein, um den Beitrag der organisierten Zivilgesellschaft zur Stärkung der Grundrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit zu intensivieren und auf den kleiner werdenden Handlungsspielraum für die Organisationen der Zivilgesellschaft (OZG) zu reagieren. Die GGR beschäftigt sich mit Bereichen, die für die Arbeit des EWSA als besonders wichtig und relevant anzusehen sind: Vereinigungsfreiheit, Versammlungsfreiheit, Freiheit der Meinungsäußerung und Medienfreiheit, Diskriminierung sowie Rechtsstaatlichkeit als Garant der Grundrechte.[4]

Hintergrund
Trends in Europa aus Sicht der Zivilgesellschaft

Die Einrichtung der GGR im Jahr 2018 entsprang der Notwendigkeit, die Sorgen der organisierten Zivilgesellschaft angesichts der zunehmenden Widerstände gegen ihre Tätigkeiten aufzugreifen. Ein Podiumsredner auf der Konferenz vom 5. November 2019 wies darauf hin, dass die Bürgerinnen und Bürger der EU immer stärker zu antiliberalen politischen Kräften tendieren, die Grundsätze wie die Demokratie alternativ auslegen und offen gegen Grundrechte und die Rechtsstaatlichkeit verstoßen. Diese Abkehr von der Rechtsstaatlichkeit ist in mehreren Mitgliedstaaten zu einem so gravierenden Problem geworden, dass Wissenschaftler nicht mehr von einer Rechtsstaatlichkeitskrise, sondern von einer umfassenderen Krise der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit sprechen. Daher ist es dringend angeraten, ein besseres Bild von der Sicht der Bürgerinnen und Bürger bezüglich dieser Krise zu erlangen und zu verstehen, warum viele so bereitwillig alternativen Auslegungen der Rechtsstaatlichkeit glauben. Dies war auch einer der wichtigsten Gründe für die Stellungnahme des EWSA vom Dezember 2019 zum Thema „Populismus und Grundrechte

---

3 Konferenz des EWSA zum Thema Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit – Trends in der EU aus Sicht der Zivilgesellschaft, 5. November 2019, https://www.eesc.europa.eu/en/agenda/our-events/events/fundamental-rights-and-rule-law.

4 Nähere Informationen zur Arbeit und Arbeitsweise der GGR sind dem Informationsblatt zur Gruppe Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit (GGR) des EWSA zu entnehmen, https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/eesc_frrl_group_factsheet_1.pdf.

im stadtnahen und ländlichen Raum".[5] Die Situation stellt sich sehr vielschichtig dar, da sich neben dieser Anziehungskraft des Populismus mehr als die Hälfte der Europäerinnen und Europäer nicht ausreichend über die Grundwerte der EU informiert fühlt, was bedeutet, dass ein Informationsbedarf besteht.

Die vom EWSA am 5. November 2019 veranstaltete Konferenz bot auch die Gelegenheit, die Standpunkte der wichtigsten Vertreter der EU-Institutionen zu dieser komplexen Thematik zu hören. Juan Fernando López Aguilar, Vorsitzender des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE) des Europäischen Parlaments, erklärte, dass sich die Finanzkrise nicht nur auf Wirtschaft und Gesellschaft, sondern auch auf die Politik ausgewirkt habe. Zusammen mit der Erosion der Grundrechte seien auch die gegenseitige Anerkennung und das Vertrauen ausgehöhlt worden. Geteilt wird diese Einschätzung vom Europarat, wie Botschafter Zoltán Taubner, Leiter des Verbindungsbüros des Europarats bei der Europäischen Union, unter Verweis auf die Erkenntnisse der Menschenrechtskommissarin des Europarates erläuterte. In deren Bericht wird auf beunruhigende Trends hingewiesen, wie etwa Versuche, Gerichte unter die politische Kontrolle zu bringen, der wachsende Druck und die zunehmenden Angriffe auf die Medien und OZG sowie die Infragestellung des Primats der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte durch populistische und nationalistische Kräfte. Tiina Astola, Generaldirektorin für Justiz und Verbraucher der Europäischen Kommission, betonte, dass die Rechtsstaatlichkeit innerhalb der EU nicht mehr als selbstverständlich vorausgesetzt werden könne, was besonders besorgniserregend sei, da sie eine Voraussetzung für Grundrechte und Demokratie sei. Frau Astola begrüßte den Beitrag des EWSA zur Sensibilisierung für die sozioökonomische Bedeutung der Rechtsstaatlichkeit. Ihrer Ansicht nach ist die Rechtsstaatlichkeit auch entscheidend für das Funktionieren der EU, für die wirksame Anwendung des EU-Rechts, für gegenseitiges Vertrauen, für den Binnenmarkt sowie für ein investitionsfreundliches Umfeld und Wirtschaftswachstum. Malin Brännkärr, Staatssekretärin im finnischen Justizministerium, erklärte als Vertreterin des finnischen EU-Ratsvorsitzes, dass die großen Herausforderungen, vor denen die EU heute stehe, auch die Fähigkeit der europäischen Akteure zur Zusammenarbeit auf die Probe stellten. Zur Wahrung der Werte, auf denen die EU beruht, sei ein größeres Vertrauen sowohl unter den Mitgliedstaaten als auch zwischen ihnen, den EU-Organen und den Bürgerinnen und Bürgern erforderlich, da Grundrechte, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie die unerlässliche Basis für inklusive und widerstandsfähige Gesellschaften bildeten.

Die Rolle des EWSA

5 Stellungnahme des EWSA zum Thema „Populismus und Grundrechte im stadtnahen und ländlichen Raum" (Initiativstellungnahme), https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/populism-and-fundamental-rights-suburban-and-rural-areas-own-initiative-opinion.

Die Bedeutung eines umfassenden Ansatzes für Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit, der auch sozioökonomische Aspekte einschließt

Der EWSA-Präsident hob in seiner Eröffnungsrede auf der Konferenz[6] die Rolle und den Mehrwert der GGR und des EWSA insgesamt hervor. Der EWSA vertritt eine große Gruppe unterschiedlichster nationaler Organisationen, einschließlich der Sozialpartner, und könne daher Brücken bauen und aktiv zur Entwicklung einer gemeinsamen „Kultur der Rechtsstaatlichkeit" in Europa beitragen, was die Förderung eines gefestigten Dialogs aller Interessenträger, einschließlich der Zivilgesellschaft, beinhalte.

Auf der Konferenz vom 5. November konnten die Vorsitzenden der drei Gruppen des EWSA erläutern, warum Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit in den Augen von Arbeitgebern, Arbeitnehmern und der OZG, die der Gruppe Vielfalt Europa angehören, von grundlegender Bedeutung sind.

Jacek Krawczyk, Vorsitzender der Gruppe Arbeitgeber (Gruppe I), wies darauf hin, dass die Arbeitgeberverbände den Grundrechten und der Rechtsstaatlichkeit größte Bedeutung beimessen. Zur Illustration des Engagements von Gruppe I für die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit und der Grundrechte verwies Herr Krawczyk auf die kürzlich unterzeichnete gemeinsame Erklärung zu einem offenen Europa[7]. In dieser Erklärung forderte die Gruppe Arbeitgeber des EWSA, vertreten durch Jacek Krawczyk, zusammen mit dem Hauptverband der finnischen Industrie und der finnischen Handelskammer die Förderung einer offenen, wertebasierten Gesellschaft und die Verteidigung der Rechtsstaatlichkeit als Fundament der Wirtschaft wie der Gesellschaft insgesamt. Darüber hinaus verwies Herr Krawczyk auf die Erklärung der europäischen Sozialpartner vom Mai 2019[8], in der diese ihr uneingeschränktes Engagement für die Förderung der Rechtsstaatlichkeit als eine Grundlage des europäischen Projekts hervorhoben. Herr Krawczyk erläuterte, dass die Rechtsstaatlichkeit für Arbeitgeber eine wichtige Voraussetzung für ein unternehmensfreundliches Umfeld sei, denn Unternehmen benötigten Planungs- und Rechtssicherheit. Auch die Achtung der Grundrechte sei von entscheidender Bedeutung, da Unternehmer auch Bürger seien. Die Charta der Grundrechte der EU beinhalte die unternehmerische Freiheit und das Recht auf Eigentum.

---

6 Luca Jahier, EWSA-Präsident, „Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit – Trends in der EU aus Sicht der Zivilgesellschaft", https://www.eesc.europa.eu/en/news-media/presentations/fundamental-rights-and-rule-law-trends-eu-civil-society-perspective.

7 Erklärung von Helsinki zu einem offenen Europa, veröffentlicht anlässlich der Konferenz der Gruppe Arbeitgeber des EWSA, des Hauptverbands der finnischen Industrie und der finnischen Handelskammer vom 9. Oktober 2019, https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/helsinki_declaration_on_open_europe.pdf.

8 Erklärung der europäischen Sozialpartner zur Rechtsstaatlichkeit, 8. Mai 2019, https://www.businesseurope.eu/sites/buseur/files/media/press_releases/2019-05-08_eu_sp_joint_statement_-_final.pdf.

Oliver Röpke, Vorsitzender der Gruppe Arbeitnehmer (Gruppe II), unterstrich die Unteilbarkeit aller Rechte, von den bürgerlichen und politischen Rechten bis hin zu den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten. All diese Rechte seien durch die Wirtschaftskrise beeinträchtigt worden. Aber diejenigen, die am stärksten unter der Krise gelitten hätten, seien nicht dafür verantwortlich gewesen. Seit der Krise von 2008 hätten die Ungleichheiten zwischen und innerhalb der Mitgliedstaaten zugenommen, zum Teil als direkte Folge der Krise und zum Teil aufgrund der Sparmaßnahmen, die schwächere Gruppen besonders hart getroffen hätten, etwa junge Menschen, die zunehmend von Arbeitslosigkeit bedroht seien. Die Krise und die sich anschließende Austerität hätten zudem die Möglichkeiten der Arbeitnehmer eingeschränkt, ihre Rechte durch Tarifverhandlungen zu verteidigen. Dafür seien nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern z. T. auch die EU-Organe verantwortlich. Herrn Röpke zufolge sollten wir aus der Krise lernen, dass niemals Ausnahmen vom Schutz der Grundrechte gemacht werden dürften, insbesondere nicht in Krisenzeiten.

Arno Metzler, Vorsitzender der Gruppe Vielfalt Europa (Gruppe III), sprach die Widerstände an, auf die die Gruppe Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit des EWSA bei ihrer Arbeit gestoßen sei. Herr Metzler vertrat die Ansicht, dass die Beschäftigung des EWSA mit solchen Themen nicht nur administrativer Unterstützung, sondern auch eines echten politischen Engagements bedürfe. Die aktuelle Dynamik im Bereich Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit müsse in einen strukturierten Ansatz übertragen werden. Herr Metzler unterstützte den Vorschlag zur Veranstaltung eines Stakeholder-Forums, über das die Ansichten der Zivilgesellschaft an der Basis in die Diskussionen eingebracht werden können. Die Bürgerinnen und Bürger würden sorgfältig prüfen, wer die Grundrechte und die Rechtsstaatlichkeit verteidige, und forderten Ergebnisse. Besonders wichtig sei es, dafür zu sorgen, dass die Menschen, die die Grundrechte und die Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten verteidigten, uneingeschränkt unterstützt und geschützt würden.

Dieser Bericht

In diesem Synthesebericht werden einige Entwicklungen in Europa dargelegt, die der Gruppe Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit des EWSA im Zeitraum 2018/2019 mitgeteilt wurden. Diese Inhalte beziehen sich im Wesentlichen auf Beiträge von Vertretern zivilgesellschaftlicher Organisationen, Medienvertretern, Angehörigen der Rechtsberufe und einigen unabhängigen Menschenrechtsinstitutionen während der Länderbesuche. Die Anmerkungen der Behörden als Reaktion auf diese Anliegen werden, sofern unmittelbar relevant, ebenfalls aufgeführt. Schließlich werden auch einige umfassendere Sichtweisen dargelegt, die von den Teilnehmern der Konferenz vom 5. November vorgebracht wurden.

Diese Zusammenfassung ist weder eine rechtliche Analyse des EWSA, noch eine erschöpfende Darstellung oder ein Fazit eines bestimmten Themas. Es geht vielmehr darum, den

europäischen und den nationalen Dialog über Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit zu fördern, die derzeit Anlass zu großer Besorgnis geben. Der erste Schritt auf dem Weg zur Entwicklung einer Kultur des Dialogs besteht darin, die wichtigsten Anliegen, die dem EWSA von der Zivilgesellschaft vorgetragen wurden, sowie die diesbezüglichen Anmerkungen der Behörden darzulegen. Dieser Bericht erhebt keinerlei Anspruch auf Vollständigkeit oder Ausführlichkeit. Vielmehr soll er eine konstruktive Debatte anstoßen und zum Aufbau von gegenseitigem Vertrauen zwischen den EU-Institutionen, den nationalen Behörden und der Zivilgesellschaft beitragen. Aus diesem Bericht sollte nicht gefolgert werden, dass die von der Zivilgesellschaft hervorgehobenen Themen und die Antworten der Behörden in den Fällen, in denen die Fragen aufgegriffen wurden, die jeweilige Debatte erschöpfend wiedergeben. Ihre Darlegung im jeweiligen Kontext ist nur ein Baustein und soll die weitere Debatte über diese Themen anregen. Andererseits sollte die fehlende Erwähnung eines Themas in Bezug auf ein bestimmtes Land nicht als Zeichen dafür gewertet werden, dass es in dem betreffenden Bereich keine bewährten Verfahren bzw. keine Probleme gibt, auf die hingewiesen werden sollte. All diese Ansichten werden vom EWSA nach bestem Wissen dargelegt und geben weder seinen eigenen Standpunkt noch seine Einschätzung einer Lage wieder. Weitere Einzelheiten zu einem bestimmten Thema sind den vollständigen Berichten über die Länderbesuche und den Anmerkungen der Mitgliedstaaten zu entnehmen, die am Ende dieses Berichts zu finden sind.

Die GGR beschloss gleich zu Beginn, *alle* EU-Mitgliedstaaten zu besuchen. Nach Abschluss der Besuche aller EU-Mitgliedstaaten kann die GGR einen Gesamtbericht erstellen, in dem die Lage in jedem Land behandelt wird. Mit einem solchen Bericht können mittelfristige Trends in Europa abgebildet werden, was aber erst in paar Jahren möglich sein wird, wenn alle Länder besucht worden sind. In der Zwischenzeit bietet diese erste Zusammenfassung einen kleinen Teileinblick in die aktuellen Entwicklungen. Die sieben in dem Bericht genannten Länder unterscheiden sich in Bezug auf Grad und Schwere der festgestellten Probleme. Zwei der untersuchten Länder durchlaufen derzeit das Verfahren des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus (CVM) und haben noch viele Hausaufgaben zu erledigen, bis die zum Zeitpunkt des Beitritts noch offenen Fragen abschließend gelöst sind. Zwei Ländern droht ein Verfahren nach Artikel 7 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) wegen ernsthafter Bedenken angesichts systematischer Verstöße gegen die Rechtsstaatlichkeit. Den drei anderen Ländern droht keinerlei Verfahren. Der EWSA versucht dennoch, dort Tendenzen zu ermitteln, die sich auf unterschiedliche Weise und unter sehr unterschiedlichen Bedingungen bemerkbar machen, aber gemeinsame Anstrengungen für die Stärkung der Grundrechte und der Rechtsstaatlichkeit erfordern. Durch die Ermittlung von Tendenzen, denen entgegengewirkt werden muss, können zivilgesellschaftliche Organisationen zu einer aktiven Rechtsstaatlichkeitskultur beitragen.

1. **Vereinigungsfreiheit**

In allen besuchten Ländern wird das Recht auf Vereinigungsfreiheit durch den allgemeinen Rechtsrahmen geschützt. Hingegen ist in allen diesen Ländern (in unterschiedlichem Maße) die Tendenz zu beobachten, dass der **Handlungsspielraum kleiner wird**, d. h. OZG werden in ihrem Existenzrecht und ihrer Handlungsfreiheit durch verschiedene Faktoren eingeschränkt, wie Auferlegung rechtlicher Beschränkungen durch die Behörden, Verwaltungsaufwand und Schikanierung durch die Justiz oder Bedrohungen und Stigmatisierung durch öffentliche oder private Akteure.

Rechtliche Rahmenbedingungen und Handlungsspielraum

Auf der Konferenz vom 5. November 2019 wurde auf den schrumpfenden zivilgesellschaftlichen Raum für OZG hingewiesen. Einige Teilnehmer merkten an, dass bestimmte **legislative Entwicklungen** in Europa zwar vielleicht nicht in der Absicht angestoßen worden seien, die Freiheiten zivilgesellschaftlicher Organisationen gezielt einzuschränken, dies aber praktisch bewirkten. Als Beispiele wurden Gesetze in den Bereichen Steuern, Transparenz, Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismus genannt, die ohne Berücksichtigung der Besonderheiten des Bereichs der OZG aufgestellt wurden. Diese neuen rechtlichen und administrativen Zwänge führten zu Unsicherheit für OZG, die vom Wohlwollen der Behörden abhängig geworden seien.

- In *Rumänien* erklärten die am Besuch des EWSA teilnehmenden OZG, dass vor kurzem für alle OZG unabhängig von ihrer Größe und ihren Kapazitäten neue jährliche Berichterstattungspflichten eingeführt wurden. Daraus erwachse die Gefahr, dass OZG jederzeit aufgrund einer Ermessensentscheidung der Behörden aufgelöst werden könnten. Die Rechtsvorschriften zur Bekämpfung der Geldwäsche wurden als weiteres Beispiel für den unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand genannt, der OZG auferlegt wird, um sie in ihren Tätigkeiten einzuschränken. Die rumänischen Behörden merkten an, dass die Vereinigungsfreiheit und andere Grundrechte durch die Verfassung und die Gesetze garantiert sind.

- In *Ungarn* erklärten die teilnehmenden OZG, dass der allgemeine Rechtsrahmen für die Vereinigungsfreiheit zwar internationalen Standards entspreche, sie jedoch in der Praxis zunehmend unter Druck gerieten. Die ungarischen Behörden antworteten, dass „OZG ihre Tätigkeiten uneingeschränkt ausüben können“, aber knapp 1 % der derzeit bestehenden 60 000 OZG versuche, „ohne demokratisches Mandat oder demokratische Rechenschaftspflicht politisch Einfluss zu nehmen“.

- In *Italien* reagierten die OZG positiv auf die Harmonisierung des Rechtsrahmens für zivilgesellschaftliche Organisationen durch die Annahme eines einheitlichen Kodexes für den dritten Sektor im Jahr 2017.

Stigmatisierung

Im Zuge einer zunehmenden **Stigmatisierung** zivilgesellschaftlicher Organisationen würden häufig hohe rechtliche oder administrative Hürden errichtet, die gelegentlich sogar in Kampagnen ausarteten. Diese Negativkampagnen führten unmittelbar dazu, dass sich die bestehenden Schwierigkeiten für OZG, ihre Beobachterfunktion wahrzunehmen, noch weiter verschärft haben.

- In *Rumänien* berichteten die am Besuch des EWSA teilnehmenden OZG, dass OZG, die die Regierungsarbeit beobachteten oder kritisierten, in ein schlechtes Licht gerückt und als politische Gegner dargestellt würden. Einige OZG-Vertreter berichteten zudem, dass sie auch Drohungen erhielten.

- Ein ähnliches Phänomen wurde auch aus *Polen* berichtet, wo auch andere Akteure stigmatisiert würden, darunter bestimmte Richter und Staatsanwälte, die der Parteilichkeit bezichtigt würden, obwohl sie in ihren öffentlichen Erklärungen lediglich auf anerkannte Standards verwiesen.

- In *Ungarn* wiesen OZG darauf hin, dass sie in den Medien als gegen das Land handelnde Akteure dargestellt bzw. gelegentlich sogar als „Soros-Agenten“ geschmäht würden. Die ungarischen Behörden antworteten, dass sich die Kampagne gegen George Soros nicht gegen ihn persönlich richte, sondern auf seine „politischen Ziele und Methoden“ abziele. Sie sei eine Reaktion auf das Drängen der ungarischen Wählerinnen und Wähler, der Sicherheit oberste Priorität einzuräumen und entschieden gegen illegale Migration vorzugehen. Einige Vertreter zivilgesellschaftlicher Organisationen erklärten, dass der Druck auf diejenigen, die ihre Stimme erheben, auch die Form von Beschränkungen des Zugangs zu öffentlichen Tätigkeiten wie Vorträgen und Schulungen annehme. Die ungarischen Behörden antworteten, dass die Gesetze keine diskriminierende Maßnahme gegen OZG enthielten, die sich für die Menschenrechte einsetzen oder Interessenvertretungs- und Beobachtungsfunktionen ausüben.

- In *Polen* wurden OZG in Rahmen von Diskreditierungskampagnen in den Medien finanzieller Unregelmäßigkeiten bezichtigt, wodurch ihnen die Zusammenarbeit mit lokalen Behörden und die Inanspruchnahme öffentlicher finanziellen Unterstützung verwehrt bleibt.

- In *Bulgarien* befürchteten einige OZG, dass ein Gesetz gegen „ausländische Kräfte“ erlassen werden könnte. Sie warnten auch vor einigen „falschen“ zivilgesellschaftlichen Organisationen, die mit einer EU-feindlicher Rhetorik operieren. Über Angriffe und Verleumdungskampagnen gegen zivilgesellschaftliche Organisationen wurde auch im Zusammenhang mit Debatten über die Geschlechtergleichstellung berichtet. Es sei

gefordert worden, die größte zivilgesellschaftliche Menschenrechtsorganisation des Landes zu verbieten. Die bulgarischen Behörden antworteten, dass die geäußerte Meinung gewisser Fraktionen in Bezug auf die besagte zivilgesellschaftliche Organisation nicht der offizielle Standpunkt der Regierung sei. Der Ministerpräsident habe eine Erklärung abgegeben, in der er sich hinter die Arbeit dieser Organisation gestellt habe.

In *Italien* beklagten Vertreter zivilgesellschaftlicher Organisationen ein aufkommendes Klima des Misstrauens, das von einigen Politikern geschürt werde, um die Arbeit von vor allem solchen OZG zu stigmatisieren, die sich solidarisch mit Migranten verhalten.

Auf der Konferenz wurde von **Drohungen gegen und Angriffen** auf Mitarbeiter oder Freiwillige von OZG und deren Gebäude sowie von Cyberangriffen berichtet, die in unterschiedlichem Maße in der gesamten EU und nicht nur in einer bestimmten Anzahl von Mitgliedstaaten zu beobachten seien. Auf der Konferenz wurden verstärkte Anstrengungen zum Schutz von Menschenrechtsaktivisten in den EU-Mitgliedstaaten gefordert, unter anderem durch spezielle Schutzmechanismen.

Zugang zu Finanzmitteln

Die Delegationen des EWSA konnten beobachten, dass die **Beschränkungen des Rechts zivilgesellschaftlicher Organisationen auf Zugang zu Finanzmitteln** in Europa besorgniserregende Ausmaße annehmen und sich vielgestaltig äußern.

- In *Frankreich* äußerten die Vertreter ihre Besorgnis darüber, dass OZG zunehmend der öffentliche und private Geldhahn abgedreht werde. Die französischen Behörden antworteten, dass der Rückzug des Staates aus der Finanzierung ausgesprochen verhältnismäßig sei, und wiesen darauf hin, dass die öffentliche Förderung zwar nicht dem Bedarf der OZG entsprechend gewachsen sei, aber in den letzten zwölf Jahren immerhin von 30 Mrd. EUR auf 50 Mrd. EUR aufgestockt wurde.

- In *Ungarn* wiesen OZG darauf hin, dass sie durch das 2017 erlassene Gesetz über die „Transparenz von Organisationen, die Unterstützung aus dem Ausland erhalten“ und das sogenannte „Stop Soros“-Legislativpaket von 2018 stark beeinträchtigt würden. Einige müssen sich nun als „ausländische Agenten“ registrieren lassen und eine Steuer auf finanzielle Zuwendungen aus dem Ausland entrichten. Auf der anderen Seite scheinen die Behörden OZG, die z. B. Dienstleistungsfunktionen in der Gesundheitsversorgung wahrnehmen, bevorzugt zu behandeln. Die ungarischen Behörden antworteten, dass das Gesetz von 2017 über die Transparenz von Organisationen, die Unterstützung aus dem Ausland erhalten, nicht den Begriff „ausländischer Agent“ enthalte, ein Ansatz, den „die

Venedig-Kommission gebilligt habe“[9]. Die ungarischen Behörden bestritten zudem, dass eine Steuer auf finanzielle Zuwendungen aus dem Ausland zu entrichten sei. Es handele sich vielmehr um eine „Einwanderungssondersteuer in Höhe von 25 %, die auf finanzielle Zuwendungen erhoben wird, die Einwanderung unterstützen“. Auf diese Weise sollten im Migrationsbereich tätige OZG dazu verpflichtet werden, „die Kosten zu tragen, die durch die Aktivitäten ihrer Organisationen entstehen, die zu zunehmender Einwanderung und einem Mehraufwand bei den staatlichen Aufgaben und Ausgaben führen“. Die ungarischen Behörden bestritten, OZG bevorzugt zu behandeln, die Dienstleistungsfunktionen wahrnehmen. Diesbezüglich verwiesen sie auf den Nationalen Kooperationsfonds und seine fünf thematischen Schwerpunktbereiche.

- In *Polen* hörte die EWSA-Delegation Bedenken wegen eines neuen Instituts, das für die Vergabe öffentlicher Mittel zuständig und direkt der Kanzlei des Ministerpräsidenten unterstellt ist. Dies könne zu Selbstzensur zivilgesellschaftlicher Organisationen führen, die eine Kontrollfunktion ausüben und den Zugang zu Fördermitteln nicht verlieren wollen. In Polen scheinen sich die Einschränkungen bei der finanziellen Unterstützung bereits spürbar auf OZG auszuwirken, die sich mit Themen wie Gleichstellung, LGTBI und Migranten befassen, sowie auch auf den Bürgerbeauftragten, der sich sehr aktiv für die Verteidigung der Bürgerrechte einsetzt. Die polnischen Behörden antworteten, dass das Aufsichtsorgan nicht befugt sei, die von OZG vorgelegten Jahresberichte zu prüfen, sondern nur fehlende Informationen anfordern könne.

- In *Österreich* berichteten OZG-Vertreter, dass insbesondere kleineren OZG in den vergangenen Jahren die finanzielle Unterstützung erheblich gekürzt wurde. Es wurde darauf hingewiesen, dass die öffentliche Förderung für mehrere (insbesondere regierungskritische) Organisationen unerwartet eingestellt wurde. Die österreichischen Behörden gaben an, dass die über die Sektion Frauenangelegenheiten und Gleichstellung bereitgestellte Förderung seit 2011 unverändert geblieben ist.

---

9 In ihren Schlussfolgerungen zu dem Gesetz stellte die Venedig-Kommission Folgendes fest: „Auch wenn bestimmte Bestimmungen, die die Transparenz finanzieller Zuwendungen aus dem Ausland vorschreiben, auf dem Papier mit den Standards in Einklang zu stehen scheinen, lassen der Kontext, in dem das einschlägige Gesetz verabschiedet wird, und insbesondere die bösartige Kampagne einiger staatlicher Behörden gegen Organisationen der Zivilgesellschaft, die finanzielle Zuwendungen aus dem Ausland erhalten (diese werden so dargestellt, als handelten sie den Interessen der Gesellschaft zuwider), solche Bestimmungen problematisch erscheinen. Das gibt Anlass zu der Frage, ob sie gegen das Diskriminierungsverbot im Sinne von Artikel 14 EMRK verstoßen. Obwohl die Bezeichnung ‚Organisation, die Unterstützung aus dem Ausland erhält‘ insbesondere im Vergleich zu der Bezeichnung ‚ausländischer Agent‘ objektiv neutraler und deskriptiv zu sein scheint, sollte hervorgehoben werden, dass diese Bezeichnung in dem in Ungarn vorherrschenden Klima, das durch entschiedene Äußerungen der Politik gegen Vereinigungen, die Unterstützung aus dem Ausland erhalten, geprägt ist, die Gefahr einer Stigmatisierung solcher Organisationen birgt, was ihre rechtmäßigen Tätigkeiten einschränken und auch die Meinungs- und Vereinigungsfreiheit beeinträchtigen könnte.“

Europäische Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission), Ungarn, Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf über die Transparenz von Organisationen, die Unterstützung aus dem Ausland erhalten, angenommen von der Venedig-Kommission auf ihrer 111. Plenartagung (Venedig, 16./17. Juni 2017), https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD (2017) 015-e.

- Aus *Bulgarien* meldeten die bulgarischen OZG große Probleme beim Zugang zu öffentlichen Mitteln. Gute Beispiele wurden aus den Kommunen gemeldet, wo einige Programme Bürgerbeteiligungsprojekte unterstützten, aber unterfinanziert seien. Vertreter zivilgesellschaftlicher Organisationen waren ferner der Ansicht, dass kleine OZG aufgrund zu hoher Fördervoraussetzungen weitgehend vom Zugang zu EU-Mitteln ausgeschlossen seien. Sie erklärten, dass die größten öffentlichen Fördersummen für OZG eher für soziale Dienstleistungen als für bürgerschaftliches Engagement bestimmt seien. Die bulgarischen Behörden wiesen darauf hin, dass seit 2015 150 OZG aus dem operationellen Programm „Good Governance" der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) rund 6,5 Mio. EUR erhalten hätten. OZG-Vertreter berichteten ferner, dass Umweltorganisationen der Zivilgesellschaft, die sich gegen große Infrastrukturprojekte engagiert haben, auf nationaler Ebene keine Finanzierung erhalten hätten. Zu diesem Punkt erklärten die bulgarischen Behörden, dass das Umweltministerium stets darum bemüht gewesen sei, mit den OZG zusammenzuarbeiten, einschließlich der Unterstützung ihrer Initiativen durch sämtliche verfügbaren Finanzinstrumente.

- In *Italien* beklagten die OZG mit denen wir Kontakt hatten, dass die OZG einem Klima des Misstrauens und Forderungen nach strengeren Leistungskontrollen ausgesetzt seien. Dies habe zu einem Rückgang der Spenden von Einzelpersonen und privaten Stiftungen in einem Umfeld geführt, in dem auch die öffentlichen Mittel gekürzt wurden.

Auf der Konferenz wurden die wichtigsten Entwicklungen in Bezug auf den zivilgesellschaftlichen Raum in Europa hervorgehoben, der sich sowohl „verschiebt" als auch „schrumpft". Einige OZG brachten vor, dass der eingeschränkte **Zugang zu Finanzmitteln** weniger auf eine gekürzte öffentliche Förderung zurückzuführen sei als auf die Neuausrichtung der Finanzmittel, die zunehmend an OZG gingen, die soziale Dienstleistungen erbringen, und in geringerem Maße an OZG, die sich für die Menschenrechte und deren Überwachung einsetzen. Ferner wurde darauf hingewiesen, dass private Geber zunehmend OZG unterstützen, die sich nicht für Gemeinwohlbelange einsetzen.

Auf der Konferenz wurde zudem beschrieben, dass in einigen Ländern die Unterstützung eines Teils der Öffentlichkeit für bestimmte OZG zu einem Rückgang der Unterstützung des Restes der Öffentlichkeit geführt habe, was zu einer größeren Abhängigkeit von der staatlich kontrollierten Förderung geführt habe. Einem der Podiumsredner zufolge sind den OZG neben finanzieller Unabhängigkeit auch Solidarität, Partnerschaft und politische Unterstützung wichtig.

<u>Beteiligung</u>

Ein weiteres wichtiges Anliegen, das den Delegationen des EWSA in allen besuchten Ländern vorgetragen wurde, war das Gefühl, dass die OZG **nicht angemessen beteiligt und rechtzeitig konsultiert** werden.

- In *Ungarn* bezeugten mehrere OZG ihre Bereitschaft und den Willen, einen Dialog mit der Regierung einzugehen, was zu ihrem Bedauern jedoch nicht zur Einrichtung einer Plattform für die offizielle Konsultation geführt hat. Die ungarischen Behörden antworteten, dass sie 2012 eine Arbeitsgruppe Menschenrechte eingesetzt hätten, um die Einhaltung der ungarischen Menschenrechtsverpflichtungen zu überwachen, an der sich 73 OZG beteiligt hätten.

- In *Österreich* waren viele OZG der Ansicht, dass ihre Sachkenntnis von den Behörden nicht ernst genommen und ihr Beitrag zur Ausarbeitung von Gesetzen weitgehend ignoriert wird, da die Konsultationsverfahren eher eine Formalität sind und nicht zu einer echten Partnerschaft führen. Die österreichischen Behörden versicherten ganz allgemein, dass sie die Aufgabe und die Ansichten von NGO, der Sozialpartner und der Medien in einer lebendigen demokratischen Gesellschaft für wichtig hielten.

- In *Polen* waren sich die anwesenden OZG-Vertreter bei den Treffen einig, dass angemessene Konsultationen und ein friedlicher Dialog über die Gesetzgebung erforderlich sind.

- In *Rumänien* vertraten die OZG-Vertreter ferner die Ansicht, dass die bestehenden Verfahren für die Konsultation größtenteils eine reine Formsache sind. Die Konsultationen würden bei legislativen Dringlichkeitsverfahren zudem häufig umgangen und seien kein Ausgleich dafür, dass die Behörden nicht auf die Vorschläge der Zivilgesellschaft eingingen und sich nicht mit den OZG treffen wollten. Nach Angaben der rumänischen Behörden werden dringende Gesetzesänderungen auf der Ebene der Fachministerien erörtert und der Wirtschafts- und Sozialrat dazu um Stellungnahme ersucht.

- In *Bulgarien* bedauerten Vertreter zivilgesellschaftlicher Organisationen, dass öffentliche Konsultationen zu neuen Rechtsvorschriften zu eng gefasst und nicht transparent genug seien und nicht zu einem sinnvollen Ergebnis geführt hätten. Sie waren der Ansicht, dass die Regeln für Folgenabschätzungen nicht immer befolgt wurden. Die bulgarischen Behörden wiesen diese Kritik zurück. Sie betonten, dass für alle Gesetzesentwürfe stets öffentliche Konsultationen und umfassende Folgenabschätzungen durchgeführt worden seien.

Auf der Konferenz wurde darauf hingewiesen, dass die Behörden europaweit generell oft der Ansicht waren, dass die Bereitstellung von Informationen oder Online-Konsultationen ausreichend seien, um die repräsentative Beteiligung der Zivilgesellschaft zu gewährleisten.

Tatsächlich könne dies aber nur der erste Schritt zur Einbindung sein, die viel weiter gehen müsse. Eine weiter reichende Einbindung der Zivilgesellschaft umfasse Information, Konsultation, den Dialog und die aktive Beteiligung, wie z. B. die gemeinsame Gestaltung politischer Maßnahmen. Die Teilnehmer hielten es für wesentlich, dass OZG intensiver an der Konsultation zu Rechtsvorschriften beteiligt werden, die sich – wenn auch indirekt – auf ihre Tätigkeiten auswirken könnten. Als Vorschlag wurden Schulungsangebote für Staatsbedienstete genannt, um bessere Standards für Konsultationen zu gewährleisten.

Sozialer Dialog

Der Austausch mit den **Sozialpartnern** war fester Bestandteil der Länderbesuche des EWSA. Die Sozialpartner zeigten im Allgemeinen großes Interesse an den Themen Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit, zusätzlich zum üblichen Thema der Verhandlungen mit den Sozialpartnern.

- In *Ungarn* wiesen die Sozialpartner darauf hin, dass sie gerne von den Behörden an wichtigen Rechtsvorschriften über den Mindestlohn und Überstunden beteiligt worden wären.

- In *Österreich* stellten die Sozialpartner fest, dass die Sozialgesetzgebung ordnungsgemäß umgesetzt wird. Sie beschwerten sich jedoch darüber, dass wichtige Rechtsvorschriften ohne Konsultation der Sozialpartner erlassen wurden, wie z. B. das Arbeitszeitgesetz, mit dem die Tageshöchstarbeitszeit auf 12 Stunden und die Wochenhöchstarbeitszeit auf 60 Stunden angehoben wurden, um eine bisher illegale Praxis zu legalisieren.

- In *Rumänien* wiesen Gewerkschaften auf Verstöße gegen grundlegende Arbeitnehmerrechte hin, beispielsweise müssen Gewerkschaften eine schriftliche Genehmigung vom Arbeitgeber einholen, bevor sie sich in einer Betriebsstätte etablieren können. Zudem verwiesen sie auf überholte Anforderungen an die Repräsentativität sowie auf ein Streikverbot in Branchen mit Tarifvertrag. Darüber hinaus wurden einige Vertreter zivilgesellschaftlicher Organisationen im rumänischen Wirtschafts- und Sozialrat mitten in der Mandatsperiode ersetzt, was wohl darauf zurückzuführen ist, dass sie Stellungnahmen angenommen haben, die bei einigen Legislativvorschlägen zu negativ ausfielen. Auf diese Punkte antworteten die rumänischen Behörden, dass die Vereinigungsfreiheit und die Arbeitnehmerrechte durch die rumänische Verfassung und die Gesetze garantiert sind. Die rumänischen Behörden wiesen ferner darauf hin, dass mit dem von den Sozialpartnern vereinbarten Gesetz über den Wirtschafts- und Sozialrat die ausschließliche Zuständigkeit der Regierung für die Ernennung von Vertretern zivilgesellschaftlicher Verbände festgelegt wurde.

- In *Polen* wurde die EWSA-Delegation davon in Kenntnis gesetzt, dass trotz der langjährigen Tradition des sozialen Dialogs in Polen die Stellungnahmen des Rates für den sozialen Dialog von der derzeitigen Regierung allzu oft ignoriert und wichtige Rechtsvorschriften häufig ohne angemessene Konsultation erlassen wurden.

- In *Bulgarien* sahen die Sozialpartner eine positive Entwicklung beim sozialen Dialog, den sie im Allgemeinen als sehr gut einschätzten. Die organisierte Zivilgesellschaft ist im bulgarischen Wirtschafts- und Sozialrat umfassend vertreten. Allerdings gab es Hürden für die gewerkschaftliche Mitgliedschaft bei den Gewerkschaften der Armee und der Polizei. Die bulgarischen Arbeitnehmer waren sich nicht immer ihrer Rechte bewusst, und die Behörden unternahmen nichts, um sie darüber zu informieren. Die bulgarischen Behörden bestätigten, dass die Organisationen der Polizei- und Armeeangehörigen nicht Mitglieder der allgemeinen Gewerkschaftsverbände sein können. Sie waren jedoch der Ansicht, dass dies nicht mit einer Einschränkung der Vereinigungsfreiheit gleichzusetzen sei.

- In *Italien* lobten die Sozialpartner den guten Schutz ihrer Rechte durch das Gesetz. Sie bedauerten jedoch die Zersplitterung des sozialen Dialogs, der von den Behörden nicht immer geschätzt werde.

Auf der Konferenz wurde auf die zunehmenden Schwierigkeiten hingewiesen, sich gewerkschaftlich zu organisieren. In einem Land waren 70 % der Gewerkschaftsmitglieder der Ansicht, dass die Gewerkschaftsarbeit dazu führe, dass Gewerkschaftsmitglieder beim beruflichen Aufstieg und in ihrer Karriere diskriminiert würden. Weitere Schwierigkeiten seien fehlende Mittel, der eingeschränkte soziale Dialog und die übermäßige Anwendung von Gewalt durch Sicherheitskräfte, was die Ausübung des Demonstrationsrechts erschwere.

2. **Versammlungsfreiheit**

Die Versammlungsfreiheit ist in allen besuchten Staaten gesetzlich geschützt. Bei den Treffen wurden jedoch Probleme wie verwaltungstechnische Schwierigkeiten, Genehmigungen zu erlangen, die Nutzung gerichtlicher Anordnungen zur Verhinderung von Versammlungen und die polizeiliche Überwachung von Kundgebungen hervorgehoben.

<u>Demonstrationen</u>

- Bei der Informationsreise nach *Frankreich* wurde **unangemessenes Vorgehen bei Demonstrationen** und die übermäßige Anwendung von Gewalt als besonderes Problem genannt. Die OZG berichteten über eine große Zahl unverhältnismäßiger und nicht gerechtfertigter Festnahmen und den übermäßigen Einsatz von Gewalt durch die Sicherheitskräfte, insbesondere durch die Verwendung mittelstarker nichttödlicher Handwaffen (Gummigeschoss-Werfer LBD-40). Es wurde beklagt, dass Anzeigen gegen die

Polizei folgenlos geblieben sind. Diesbezüglich antworteten die französischen Behörden, dass der französische Staatsrat (*Conseil d'Etat*) die Anwendung von Gewalt im Zusammenhang mit den Demonstrationen der Gelbwesten als „unbedingt notwendig, abgestuft und verhältnismäßig" eingeschätzt hat. Die Verwendung der LBD-40 sei auf Situationen beschränkt gewesen, in denen Menschengruppen gewalttätig geworden seien oder schwere Schäden an öffentlichen Einrichtungen verursacht hätten. Die Behörden räumten ein, dass es zu Fällen von Missbrauch der LBD-40 gekommen sein könne. Sie wiesen aber darauf hin, dass ein solcher Missbrauch den üblichen Disziplinar- und Gerichtsverfahren unterliege, und stellten den regelmäßigen Einsatz dieser Waffen bei absoluter Notwendigkeit nicht in Frage, d. h. in Fällen von Notwehr oder wenn die Polizei ihre Stellungen nicht anderweitig verteidigen konnte. Bezüglich der Beschwerden gegen die Polizei gaben die französischen Behörden an, dass im Zusammenhang mit den 50 000 Demonstrationen seit Beginn der Gelbwestenbewegung 409 Mal Anzeige erstattet worden ist. Bislang sei keine Verurteilung ausgesprochen worden, aber viele Verfahren seien noch gerichtsanhängig.

- In *Frankreich* und in *Österreich* wurde den EWSA-Delegationen von Vertretern der Polizeigewerkschaften berichtet, dass die Lage aufgrund von Mangel an Personal, Ressourcen und Ausbildung problematisch ist, was sich stark auf die Gesundheit und die Moral der Bediensteten auswirkt. Nach Angaben der französischen Behörden wurden seit Beginn der Gelbwestenbewegung über 1 900 Mitarbeiter der Polizeibehörden verletzt.

- In *Polen* berichteten zivilgesellschaftliche Organisationen, dass die Kriminalisierung von Demonstranten zu Tausenden von Gerichtsverfahren gegen Kundgebungsteilnehmer wegen Ordnungswidrigkeiten geführt hat. Dies wird als Strategie zur Einschüchterung und damit zur Verhinderung künftiger Demonstrationen aufgefasst. In Bezug auf die Proteste wiesen die polnischen Behörden darauf hin, dass die Polizei nur gegen Personen vorgegangen ist, die gegen Recht und Ordnung verstoßen haben.

- In *Rumänien* fanden jüngst friedliche basisorganisierte Massendemonstrationen statt, bei denen Zehntausende gegen Korruption demonstrierten. Im Sommer 2018 ging die Polizei gewaltsam gegen Demonstranten vor.

Gesetzgeberische Entwicklungen

Angesichts der Bedeutung des Demonstrationsrechts schenkte der EWSA der Analyse wichtiger Änderungen des Rechtsrahmens durch die Zivilgesellschaft besondere Beachtung.

- In *Österreich* gaben Vertreter von OZG an, dass die Versammlungsfreiheit für Staatsangehörige gewisser Drittstaaten eingeschränkt wurde, da die sogenannte „Lex Erdogan" ausländische politische Kampagnen und Kundgebungen im Land untersagt.

- In *Frankreich* wurden Bestimmungen, die es den Präfekten erlaubt hätten, Demonstrationen vorbeugend zu verbieten, im letzten Moment zurückgenommen. Diesbezüglich gaben die französischen Behörden an, dass der Verfassungsrat diese Bestimmung aufgrund mangelnder vorgeschlagener Garantien kassiert habe, und nicht, weil die Bestimmung als unnötig erachtet worden war.

- In *Polen* begünstigt nach Auffassung von OZG das neue Gesetz über öffentliche Versammlungen „regelmäßig wiederkehrende Veranstaltungen“ wie zum Beispiel Märsche am Unabhängigkeitstag. Die Organisation von Gegendemonstrationen wird indes stark erschwert, und es ist allgemein sehr zeitraubend, überhaupt Protestveranstaltungen zu organisieren. Polnische OZG haben auch erläutert, wie schwierig es sei, Genehmigungen für Demonstrationen zur Unterstützung politisch kontroverser Anliegen zu erhalten. Nach Angaben von OZG wurde auch ein Gesetz verabschiedet, um 2018 gezielt spontane Protestaktionen im Zusammenhang mit der 24. Konferenz der Vertragsparteien (COP 24) der Konferenz der Vereinten Nationen über Klimaänderungen in Kattowitz zu verhindern. Die polnischen Behörden äußerten dazu, dass die Gemeindebehörden laut Versammlungsgesetz eine Veranstaltung untersagen können, wenn zu diesem Zeitpunkt und an diesem Ort bereits regelmäßige öffentliche Versammlungen stattfinden. Sie gaben auch an, dass Organisatoren öffentlicher Versammlungen bedauerlicherweise bist zum letzten Moment warteten, beabsichtigte Veranstaltungen mitzuteilen. Was das Verbot öffentlicher Versammlungen während der COP 24 betrifft, rechtfertigten die polnischen Behörden dies mit dem Rang des Klimagipfels und mit der öffentlichen Sicherheit.

<u>Streikrecht</u>

Das **Streikrecht** wurde auch bei den Treffen mit den Sozialpartnern angesprochen.

- In *Ungarn* wurde die Auffassung vertreten, dass dieses Recht gewährleistet ist und Arbeitskampfmaßnahmen zu einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen geführt haben.

- In *Polen* sei das Streikrecht etabliert, wenngleich Gewerkschaftsvertreter beklagten, dass gerichtliche Anordnungen als Instrument zur Streikverhinderung eingesetzt werden.

- In *Rumänien*, erklärten Gewerkschaften, darf bei gültigen Tarifverträgen nicht gestreikt werden, selbst wenn diese nicht eingehalten werden. Deswegen zögern Gewerkschaften, Tarifverträge abzuschließen. Die rumänischen Behörden antworteten darauf, dass das Recht auf Auslösung von Arbeitskämpfen und Streiks in Bezug auf Tarifverhandlungen und die Wahrung des Grundsatzes des sozialen Friedens während der Laufzeit des Tarifvertrags gemäß den Empfehlungen und Standards der IAO gewährleistet ist.

3. Recht auf freie Meinungsäußerung und Medienfreiheit

Medienvielfalt

Die Medienlandschaften der besuchten Länder weisen Unterschiede auf. In allen besuchten Ländern ist jedoch der **Medienpluralismus** auf verschiedene Weise bedroht. Ihre Position auf der jährlichen Rangliste der Pressefreiheit von Reporter ohne Grenzen stagnierte in den letzten Jahren bestenfalls bzw. verschlechterte sich im Allgemeinen.

- Wirtschaftliche Konzentration und Politisierung der Presse wurden oft als Problem genannt, so bspw. in *Österreich*. Dort waren die Medienvertreter besorgt über die Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (ORF). Der ORF-Stiftungsrat stehe bereits unter politischem Einfluss, da er politisch besetzt werde. Die österreichischen Behörden erwiderten, dass die Ernennung des ORF-Stiftungsrates nach Maßgabe von Artikel 20 des ORF-Gesetzes erfolgt.[10] Sie wiesen ferner darauf hin, dass die Unabhängigkeit des Rundfunks durch das Bundesverfassungsgesetz vom 10 Juli 1974 gewährleistet ist.

  In *Ungarn* bezogen sich die Probleme auf die Einrichtung des Medienkonzerns „Central European Press and Media Foundation“. Die ungarischen Behörden antworteten, dass die Ansichten der zivilgesellschaftlichen Organisationen hierzu unzutreffend seien bzw. auf subjektiven Wahrnehmungen beruhten. Sie gaben an, dass die Verhinderung einer Medienkonzentration in Ungarn durch die Verfassung und das Gesetz garantiert ist und bekräftigten, dass sie sich für die Gewährleistung der Meinungs- und Medienfreiheit einsetzen.
- In *Bulgarien* waren Medienfachleute der Ansicht, dass sich das Eigentum in der Medienlandschaft direkt oder indirekt in den Händen eines sehr kleinen Personenkreises (insbesondere aus der Politik) konzentriere, und dass die Behörden zu dieser Situation beigetragen hätten. Diese Medien haben im Allgemeinen eine regierungsfreundliche Linie, oppositionelle Sichtweisen dringen nicht durch. Die bulgarischen Behörden antworteten, dass das Rundfunk- und Fernsehgesetz Garantien gegen die Konzentration von Lizenzen biete. Der Rat für elektronische Medien (CEM) aktualisiere regelmäßig das „Register der Eigentumsverhältnisse in den elektronischen Medien“, in dem die Eigentumsverhältnisse mit „tatsächlichen Eigentümern“ (Einzelpersonen) angegeben würden.

---

10 In Artikel 20 des ORF-Gesetzes heißt es: „Die Mitglieder des Stiftungsrates werden nach Maßgabe der nachfolgenden Bestimmungen bestellt: Sechs Mitglieder [von 35], die von der Bundesregierung unter Berücksichtigung des Stärkeverhältnisses der politischen Parteien im Nationalrat [...] bestellt werden; [...]; neun Mitglieder bestellen die Länder [...]; neun Mitglieder bestellt die Bundesregierung; sechs Mitglieder bestellt der Publikumsrat; fünf Mitglieder werden [...] vom Zentralbetriebsrat bestellt."

Bundesgesetz über den Österreichischen Rundfunk (ORF-Gesetz, ORF-G), https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erv/ERV_1984_379/ERV_1984_379.html.

- In *Italien* wurden Umstrukturierungen für eine gewisse Konzentration in den Medien verantwortlich gemacht, die sich jedoch noch im Rahmen der geltenden einschlägigen Verordnung bewege.

Auf der Konferenz wurde erläutert, dass in einigen Ländern infolge der Krise von 2008 zahlreiche Unternehmen verkauft wurden. Dies betraf auch den Mediensektor und ermöglichte Oligarchen, Beteiligungen zu erwerben und zahlreiche Medienplattformen zu übernehmen. Andererseits stellten die Behörden öffentliche Mittel nur für regierungsfreundliche Medien bereit, was als Missbrauch öffentlicher Gelder angesehen wurde und deshalb stärker überwacht werden muss.

Beschränkungen der Unabhängigkeit der Medien

Aussagen zufolge wurde die **Unabhängigkeit der Medien** häufig durch direkte oder indirekte Einflussnahme der Behörden mittels Werbung, öffentlicher Finanzierung oder Beteiligungen an Medienunternehmen **beeinträchtigt**.

- In *Ungarn* scheint laut zivilgesellschaftlichen Organisationen der Großteil der Werbung an regierungsnahe Medien vergeben zu werden. Die ungarischen Behörden gaben an, dass die Entscheidungen privater Medienunternehmen weitgehend nicht in den Zuständigkeitsbereich der Regierung fallen.

- In *Polen* ist ein ähnlicher Trend zu beobachten. In den letzten Jahren ist die kommerzielle Werbung in als regierungskritisch eingestuften Medien stark zurückgegangen. Die polnischen Behörden gaben an, dass sie die Einführung neuer Rechtsvorschriften erwägen, um jedwede mögliche übermäßige Konzentration in den Händen weniger zu begrenzen und größeren Pluralismus des Marktes zu gewährleisten.

- In *Bulgarien* waren Medienfachleute der Ansicht, dass die Regierung trotz der rechtlichen Garantien für die redaktionelle Unabhängigkeit der öffentlich-rechtlichen Medien über die Finanzierung redaktionellen Druck ausüben könne. Lokale Medien sind sehr stark von den Mitteln der lokalen Behörden abhängig und daher noch anfälliger für die politische Beeinflussung. Die bulgarischen Behörden bestätigten, dass das Rundfunk- und Fernsehgesetz die Unabhängigkeit der Mediendiensteanbieter von politischer und wirtschaftlicher Einflussnahme gewährleiste, darunter auch das Verbot, Journalisten Anweisungen zu erteilen.

- In *Italien* bestand ein von den Teilnehmern genanntes Hauptproblem darin, dass sich die Entwicklung des Journalismus vom Qualitätsjournalismus entferne. Dahinter stünden viele

Gründe, darunter der harte Wettbewerb durch Online-Plattformen und die Schwächung des Ansehens von Journalisten.

Auf der Konferenz wurde erklärt, dass autoritäre Systeme im Allgemeinen durch **Einschränkungen der Medienfreiheit gekennzeichnet sind, die viele Formen annehmen können**. Einschränkungen können die Folge wirtschaftlicher Kontrolle und der Konzentration der Medien in den Händen weniger Oligarchen sein. Sie können auch die Form rechtlicher Beschränkungen annehmen, wie z. B. die strategische Klage gegen öffentliche Beteiligung (SLAPP). Diese gerichtlichen Schikanen mittels zeit- und ressourcenraubender Gerichtsverfahren zielen darauf ab, Journalisten oder Informationsdienste einzuschüchtern, damit kritische Berichte entfernt werden oder Selbstzensur ausgeübt wird. Einige Politiker und nichtstaatliche Akteure schürten auch ein Klima des Hasses gegen die Medien. Das führte zu einer Lage, in der investigative Journalisten besonderen Schutz vor Bedrohung und Gewalt benötigen, und in den letzten Jahren zu mehreren Morden in Europa. Zu den verschiedenen Vorschlägen für Maßnahmen gehört ein Frühwarnsystem, um den EU-Institutionen vor Ort registrierte Warnsignale zu melden. Personen und Einrichtungen, die Journalisten bedrohen, sollten auch systematisch mit Sanktionen belegt werden. Die Medien- und Informationsvielfalt sollte durch die Wettbewerbspolitik gefördert werden. Die Bekämpfung von Falschmeldungen sollte in erster Linie die Förderung eines vertrauenswürdigen, regelbasierten und kooperativen Journalismus umfassen. Schließlich waren einige Teilnehmer der Auffassung, dass mehr in den unabhängigen Journalismus und in neue Wege seiner Finanzierung investiert werden muss.

<u>Bedrohungen gegen und Angriffe auf Journalisten</u>

Eine sehr besorgniserregende Entwicklung, die den EWSA-Delegationen mitgeteilt wurde, ist die Zunahme von Schikanierung durch gerichtliche Maßnahmen oder von direkten **Bedrohungen und Angriffen** gegen Journalisten.

- In *Polen* sind Medienvertretern zufolge schätzungsweise 20 Gerichtsverfahren gegen Medien anhängig. Politiker bezeichnen Journalisten offenbar regelmäßig als „Verräter“, und manche forderten eine „Repolonisierung“ von Medienunternehmen in ausländischer Hand. Diesbezüglich antworteten die polnischen Behörden, dass die Regierung keinesfalls auf ein solches Ziel hinarbeite.

- Medienvertreter in *Österreich* gaben Beispiele für direkte Anfeindungen gegen Journalisten durch die Interviewten selbst oder in Hetzkampagnen im Internet.

- In *Frankreich* berichteten Medienvertreter von derzeit regelmäßiger Diskreditierung durch zahlreiche Politiker („Medienschelte“). Sie erwähnten auch Beispiele von Gewalt der Polizei und von Demonstranten gegen Journalisten im Zuge der „Gelbwesten“-Demonstrationen. Die französischen Behörden antworteten, dass sie jedwede Gewalt gegen Journalisten stets verurteilen und regelmäßig Informationen über den Schutz von Journalisten an die Plattform zur Förderung des Schutzes des Journalismus und der Sicherheit von Journalisten übermitteln.[11]

- In *Bulgarien* werden Druck und Angriffe auf Journalisten durch sowohl Behörden als auch private Akteure als häufiges Phänomen beschrieben. Dieser Druck äußere sich oft in Form von Diffamierungskampagnen gegen unabhängige Journalisten, die heikle Themen recherchierten, oder durch die Beendigung des Arbeitsverhältnisses. Die bulgarischen Behörden betonten ihren starken politischen Willen, die Täter und Hintermänner der Verbrechen zu stellen. Sie wiesen darauf hin, dass in allen Fällen von Angriffen auf Journalisten rasch und unvoreingenommen ermittelt worden sei, und dass einige Fälle bereits vor Gericht seien.

- In *Italien* berichteten OZG über zahlreiche Fälle von Drohungen, Einschüchterungen, Beschlagnahmen und anderen Formen des Missbrauchs. Sie richteten sich gegen investigative Journalisten oder solche Journalisten, die über heikle Entwicklungen im Zusammenhang mit Politikern, der Mafia oder spekulativen Projekten berichten. Die italienischen Behörden haben Anstrengungen zur Lösung dieses Problem unternommen. Es wurde ein Koordinierungszentrum eingerichtet, das als Kontaktstelle für die Journalisten zum Innenministerium dient. Es schreite unverzüglich ein, wenn Journalisten bedroht werden. Die einzelnen Vorfälle werden ausgewertet und die erforderlichen Sicherheitsmaßnahmen werden ergriffen.

Recht auf Information

Eine weitere von den Medienvertretern während der Informationsreisen geäußerte Sorge betrifft Probleme im Bereich des **Rechts auf Information** und Transparenz.

- *Österreich* hat als einziges Land der EU kein Gesetz über das Recht auf Information, was als besonders problematisch erachtet wird. Zudem nannten die Medienvertreter weitere Probleme wie Bestechung von Medienunternehmen und Journalisten und die Tatsache, dass die unabhängige Presseberichterstattung in ländlichen Gebieten eingeschränkt sei. Die österreichischen Behörden erwiderten, dass diese Ansichten den Eindruck erwecken,

[11] Plattform zur Förderung des Schutzes des Journalismus und der Sicherheit von Journalisten, https://www.coe.int/en/web/media-freedom.

es gebe gar keine Regelung über das Recht auf Zugang zu Informationen in Österreich. Dies sei unzutreffend. Sie verwiesen in diesem Zusammenhang auf die österreichische Verfassung, Artikel 20 Absatz 4, und das „Auskunftspflichtgesetz“.

- In *Polen* beklagten Journalisten, dass viele Behörden den Zugang zu Informationen verweigerten. Einige Medienvertreter würden nicht zu Pressekonferenzen eingeladen oder erhielten keine Interviews.

Auf der Konferenz wurde argumentiert, dass die beste Methode zur **Bekämpfung von Falschmeldungen und die Einflussnahme ausländischer Interessen auf die europäischen Medien**, vor allem im Zusammenhang mit Wahlen, die Förderung des Qualitätsjournalismus und des investigativen Journalismus sowie von Vertrauensindikatoren ist. Es wurde behauptet, dass in mindestens einem Mitgliedstaat EU-Mittel zur Finanzierung regierungsfreundlicher Medien verwendet werden; daher wurde vorgeschlagen, die für Wettbewerb, Binnenmarkt und Innovation zuständigen Kommissionsmitglieder mit dem Bereich Pressefreiheit zu betrauen, auch unter dem Gesichtspunkt des Wettbewerbs- und Urheberrechts. Den Teilnehmern zufolge muss auch den Auswirkungen internationaler Investitionen auf die Medienfreiheit mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Freie Meinungsäußerung

Das Recht auf freie Meinungsäußerung wurde in mehreren Ländern als gefährdet angesehen.

- Teilnehmende OZG waren der Ansicht dass dieses Recht in *Polen* angemessen gesetzlich geschützt ist. Es wurden gleichwohl einige Fälle genannt, in denen Richter und Staatsanwälte unter Druck gesetzt und mit Disziplinarmaßnahmen gemaßregelt wurden, weil sie ihr Recht auf freie Meinungsäußerung zur Unterstützung einer unabhängigen Justiz ausgeübt oder Bildungsmaßnahmen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit durchgeführt haben. Die polnischen Behörden gaben an, dass die Disziplinarverletzung des Richters von der Rechtsprechung des Obersten Gerichtshofs nicht in Frage gestellt worden ist.

- In *Ungarn* wurde die Einmischung der Behörden auch im Bereich der akademischen Freiheit – auch mittels einer strikteren Finanzierungskontrolle – gesehen.

- In *Frankreich* befürchteten Medienakteure, dass das gegen die Verbreitung von Falschnachrichten und Hetze gerichtete Gesetz zur Bekämpfung der Informationsmanipulation zu einer Einschränkung der Freiheit der Medien führen könne. Die französischen Behörden entgegneten, dass das Gesetz zur Bekämpfung der Informationsmanipulation von 2018 sich gegen Falschmeldungen im Internet richtet,

indem die Haftung von Online-Plattformen verschärft und der Zugang zu Rechtsmitteln ermöglicht wurde. Ihnen zufolge habe das Gesetz den Schutz der Öffentlichkeit ohne Einschränkung der Medienfreiheit gestärkt.

- In *Italien* gibt es eine große Zahl von Verleumdungsverfahren gegen Journalisten, die häufig für gegenstandslos befunden und daher von den Richtern abgewiesen werden. Trotzdem bilden sie eine ernsthafte Hürde – die Rede ist daher von einer „Wahrheitssteuer“, die die Medienfreiheit verletze.

Hetze

Den Delegationen des EWSA wurde auch berichtet, dass Medien dazu genutzt werden, die Zivilgesellschaft und die Opposition zu stigmatisieren oder **Hetze** gegen bestimmte Gruppen zu unterstützen.

- In *Ungarn* berichteten OZG von den Schwierigkeiten, sich in den Massenmedien Gehör zu verschaffen. Regierungskritische OZG würden in der Presse im Allgemeinen negativ dargestellt. Indem OZG und andere Akteure wie Wissenschaftler in regierungsnahen Medien als Feinde bezeichnet würden, werde jede Debatte über heikle Themen und jede Möglichkeit eines friedlichen nationalen Dialogs verhindert.

- In *Österreich* wurden mehrere Fälle von Verbreitung rassistischer und islamfeindlicher politischer Aussagen – insbesondere in Gratis-Zeitungen – genannt. Dieses Phänomen sei umso besorgniserregender, da die Zahl der dokumentierten und gemeldeten Fälle von Hetze in diesem Land besonders niedrig sei. Die österreichischen Behörden wiesen auch den ihrer Auffassung nach verallgemeinernden Vorwurf bezüglich Artikel, die an Rassismus grenzten, zurück.

- Online-Medien werden – insbesondere in *Österreich* und *Frankreich* – als besonders anfällig für die Verbreitung von Hetze und verbaler Gewalt gegen viele Gruppen erachtet. Die französischen Behörden gaben hierzu an, dass ein Gesetz über Hetze im Internet im französischen Parlament erörtert und die Einrichtung eines Rates für Berufsethik für den Informationssektor angestrebt wird.

4. **Diskriminierung**

Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung wird zwar von allen Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer völkerrechtlichen Verpflichtungen anerkannt, jedoch zeigt sich in der Praxis, dass es in den besuchten Ländern zu Diskriminierung bestimmter Gruppen kommt.

Bekämpfung von Diskriminierung

Den EWSA-Delegationen wurde mehrfach berichtet, dass **OZG, die sich mit strittigen Themen befassen, marginalisiert werden**.

- In *Ungarn* erläuterten die OZG-Vertreter, dass von der Einschränkung des zivilgesellschaftlichen Raums vor allem jene OZG betroffen seien, die sich für den Schutz von Menschenrechten und die Nichtdiskriminierung u. a. von Migranten, der Volksgruppe der Roma und von Menschen mit Behinderungen sowie für Geschlechtergleichstellungs- und Transgenderfragen einsetzten. Die ungarischen Behörden gaben an, dass die Steuerzahler ein Prozent ihrer Einkommensteuer einer anerkannten gemeinnützigen Organisation zukommen lassen können, was ihrer Auffassung nach „eine unabhängige Finanzierung zivilgesellschaftlicher Organisationen sicherstellt".

- In *Frankreich* wurde der EWSA-Delegation von OZG, die Migranten unterstützen, von Missbrauch in Form von Gerichtsverfahren gegen ihre Freiwilligen und Mitarbeiter bzw. deren Inhaftierung berichtet. In ihrer Antwort widersprachen die französischen Behörden dieser Auffassung nachdrücklich und wiesen darauf hin, dass zwar die große Mehrheit der OZG, die sich für die Rechte von Migranten einsetzen, das Gesetz respektiere, einige von ihnen jedoch rechtswidrig gehandelt hätten. Sie wiesen auf strafrechtliche Ausnahmen für solidarisches Handeln zur Unterstützung illegaler Migranten in Bezug auf deren Aufenthalt hin. Diese Ausnahmeregelung könne jedoch nicht auf Maßnahmen zur Unterstützung von Migranten bei der Einreise ins Land ausgeweitet werden, selbst wenn damit ein humanitäres Ziel verfolgt werde.

- Als besonders akut wurden die Probleme für in der Migrantenhilfe tätige OZG in *Österreich* dargestellt, wo befürchtet wird, dass die bislang für die Rechtsberatung von Asylbewerbern zuständigen unabhängigen OZG durch die Übertragung dieser Aufgabe an eine dem Innenministerium unterstellte Bundesbehörde bedeutungslos gemacht werden sollen. In Bezug auf diesen konkreten Punkt erwiderten die österreichischen Behörden, dass die fragliche Agentur nur Rechtsberatungs- und Vertretungsleistungen erbringen werde, die laut EU-Recht als unerlässlich gelten. Daher stünde es Asylbewerbern nach wie vor frei, weitere Rechtsberatung außerhalb der Agentur in Anspruch zu nehmen. Zudem wiesen die Behörden darauf hin, dass Vorkehrungen zur Gewährleistung der Unabhängigkeit der Rechtsberater der Agentur getroffen worden seien.

- In *Italien* beklagten OZG-Vertreter, dass die Tätigkeit zivilgesellschaftlicher Organisationen, die solidarisch mit Migranten arbeiten, durch die „Sicherheitserlasse" kriminalisiert werde. Die italienischen Behörden, die besucht wurden, räumten ein, dass sich das Klima für die zivilgesellschaftlichen Organisationen im Zusammenhang mit der

Migration unter der vorherigen Regierung verschlechtert habe. Sie wiesen jedoch darauf hin, dass die derzeitige Regierung ihre Betrachtungsweise zu dieser Frage geändert habe.

Auf der Konferenz wurde erläutert, dass Hetze dazu führe, dass marginalisierte Gruppen zum Schweigen gebracht werden, und Gleichstellungsgremien, also öffentliche Einrichtungen, die Diskriminierung auf nationaler Ebene bekämpfen, gestärkt werden sollten, damit sie diesem Phänomen entgegenwirken können. Dies setze voraus, dass Angehörige von Minderheiten besser über die Existenz und die Rolle derartiger Gleichstellungsgremien informiert werden. Außerdem müssten die finanziellen Kapazitäten und die Unabhängigkeit dieser Gleichstellungsgremien gestärkt und ihre Mitarbeiter besser im Hinblick auf die Förderung einer positiven sozialen Inklusion geschult werden. Darüber hinaus wurde darauf hingewiesen, dass ein rechtebasierter Ansatz zur Beseitigung von Diskriminierung einschließlich Mehrfachdiskriminierung verfolgt werden müsse. Einige forderten die Annahme der horizontalen Richtlinie über Nichtdiskriminierung, die von den Mitgliedstaaten seit mehreren Jahren blockiert werde, was dazu geführt habe, dass das Schutzniveau in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich sei. Ferner komme es entscheidend darauf an, die Angehörigen von Minderheiten in die sie betreffenden Debatten einzubeziehen.

Diskriminierung von Migranten und Angehörigen ethnischer oder religiöser Minderheiten

Als besonders besorgniserregend wurde die Lage von **Migranten**, darunter auch jene von Asylbewerbern sowie insbesondere die von minderjährigen Migranten, in einigen Ländern geschildert.

- In Frankreich wurde die Lage der Migranten, einschließlich Asylbewerber, und insbesondere jene minderjähriger Migranten als besonders besorgniserregend in Bezug auf die zunehmende Verletzung ihrer Menschenrechte eingestuft. Die Teilnehmer erwähnten auch das Phänomen der sozialen Diskriminierung und die beunruhigenden Entwicklungen in Bezug auf Hetze und Gewalt im Internet.

- In *Österreich* wurde von den OZG, die an den Treffen teilgenommen haben, darauf hingewiesen, dass Asylbewerber in mehrfacher Hinsicht Diskriminierung ausgesetzt seien. Die Gesetze würden die Rechte von Asylbewerbern eher einschränken, als diese bei der Integration in den Arbeitsmarkt zu unterstützen. Dies führe nach Auffassung der OZG zu der bedauerlichen Situation, dass Arbeitnehmern ohne gültigen Aufenthaltstitel – vor allem Migranten und Asylbewerbern– der Zugang zum formellen Arbeitsmarkt fast gänzlich verwehrt werde und diese ausgebeutet würden. In ihrer Antwort gaben die österreichischen Behörden an, dass Personen, die ohne Arbeitserlaubnis beschäftigt seien, dieselben Ansprüche wie legal beschäftigte Personen hätten. Außerdem sei im Gleichbehandlungsgesetz ein Verbot von Diskriminierung aus Gründen der Religion oder der Weltanschauung festgeschrieben. Überdies wiesen die österreichischen Behörden darauf hin, dass zum Asylverfahren zugelassene Asylbewerber, denen mit hoher

Wahrscheinlichkeit internationaler Schutz gewährt werde, Zugang zu Deutschkursen hätten.

- In *Italien* erläuterten OZG, wie die beiden von der vorherigen Regierung verabschiedeten „Sicherheitserlasse“ zur Abschaffung des humanitären Schutzes für Asylsuchende geführt hätten. Die Tatsache, dass es den Asylsuchenden unmöglich sei, eine legale Adresse zu erhalten, sei ebenfalls ein Faktor, der zur ihrer gesellschaftlichen Ausgrenzung beitrage. Die italienischen Behörden wiesen darauf hin, dass das Land über klare Asylkanäle durch Umverteilung, humanitäre Korridore und Evakuierung aus humanitären Gründen verfüge, und sie fordern eine gemeinsame Reaktion der EU.

In manchen Ländern wurde von erheblicher **Diskriminierung aus religiösen Gründen oder aus Gründen der ethnischen Zugehörigkeit** berichtet.

- In *Frankreich* seien Menschen arabischer und afrikanischer Herkunft, die auch häufig im Rahmen des „ethnischen Profiling“ von der Polizei kontrolliert würden, sowie Angehörige der LGBTI-Gemeinschaft, Obdachlose und Roma die am stärksten von Diskriminierung bedrohten Gruppen. Die französischen Behörden antworteten, dass die Bekämpfung von Hetze und Diskriminierung eine Priorität der Strafverfolgung sei. Zudem verwiesen sie auf die interministerielle Stelle für die Bekämpfung von Rassismus, Antisemitismus und Hetze gegen Angehörige der LGBT-Gemeinschaft, die die Aktivitäten von OZG in diesem Bereich finanziere.

- Laut OZG habe das jüngst in *Österreich* eingeführte Verbot ideologisch oder religiös beeinflusster Bekleidung zu einer erheblichen Einschränkung der Menschenrechte von Muslimen geführt, die im Vergleich zu anderen Religionsgemeinschaften eindeutig diskriminiert würden. Die österreichischen Behörden erwiderten, dass es bei diesem Gesetz nicht um Religionsfreiheit gehe, sondern um die Integration in die österreichische Gesellschaft, für die ihrer Auffassung nach zwischenmenschliche Kommunikation und das Wiedererkennen anderer Personen einschließlich deren Gesichter ermöglicht werden müssten.

- In Ungarn wiesen mehrere Organisationen darauf hin, dass die Anti-Soros-Kampagne antisemitisch sei und in dem gegenwärtigen Meinungsklima, das rassistischen, fremdenfeindlichen und islamfeindlichen Äußerungen Vorschub leiste, zu weiterer antisemitischer Hetze geführt habe. Einige zivilgesellschaftliche Organisationen gaben an, dass die Regierung anders als in anderen Bereichen hinsichtlich Hetze und Hassverbrechen gut mit zivilgesellschaftlichen Organisationen zusammenarbeite, Hassverbrechen jedoch häufig unzureichend untersucht würden. In Bezug auf die Situation der Roma-Bevölkerung erwähnten die Teilnehmer Diskriminierung beim Kinderschutz sowie in den Bereichen Wohnen, Arbeit und Bildung sowie Diskriminierung durch Polizeibehörden (einschließlich

„ethnischem Profiling“) und durch lokale Gebietskörperschaften. In ihrer Antwort wiesen die ungarischen Behörden auf ihr starkes Engagement für die Bekämpfung von Rassismus, Romafeindlichkeit und Anstiftung zu Hass einschließlich Antisemitismus hin. Alle dreizehn im Land lebenden Nationalitäten, darunter auch die Roma, hätten das Recht, ihre Muttersprache – auch im Bildungssystem – zu nutzen und sowohl auf lokaler als auch nationaler Ebene Selbstverwaltungen zu bilden. Sie verwiesen auf die Rolle Ungarns bei der Ausarbeitung der EU-Rahmenstrategie zur Integration der Roma, die die Grundlage für die ungarische „Nationale Strategie zur sozialen Eingliederung“ bilde und zu „vielen positiven Ergebnissen“ geführt habe, unter anderem im Hinblick auf die Verringerung von Armut und Arbeitslosigkeit der Roma.

- In *Bulgarien* wurde von einer weit verbreiten Hetze gegen Minderheiten durch Persönlichkeiten und Politiker berichtet, auf die behördlich nicht angemessen reagiert werde. Die bulgarischen Behörden halten diese Behauptungen für nicht objektiv überprüfbar und weisen darauf hin, dass in den Jahren 2019 und 2020 eine Reihe von Maßnahmen zur Eindämmung und Abschreckung von Hassrede ergriffen wurde, die nun in bestimmten Fällen auch strafrechtlich verfolgt werde. Trotz umfassender Rechtsvorschriften waren die zivilgesellschaftlichen Organisationen, mit denen wir während des Besuchs gesprochen haben, der Ansicht, dass die Roma-Minderheit sozial – bei Wohnraum, Gesundheit und Bildung – ausgegrenzt wird. Ungeachtet einiger allgemeiner Fortschritte in der Bildung gebe es eine deutliche Segregation in der Schule. Die bulgarischen Behörden antworteten, dass es im sozialen Wohnungsbau und bei der Beseitigung illegaler Bauten keine Diskriminierung gebe. Alle bulgarischen Bürger hätten Anrecht auf Gesundheitsdienstleistungen (und es gebe sogar besondere Maßnahmen speziell für die Roma-Gemeinschaft). Sie wiesen ferner darauf hin, dass eine Trennung nach Klassen [in der Schule] oder Gebäuden streng verboten sei und dass eine Finanzierung für die Gemeinden vorgesehen sei, um Maßnahmen zur Beseitigung der Segregation durchzuführen.

- In *Italien* hat die klar Roma-feindliche Einstellung und Politik der vorherigen Regierung die Diskriminierung in Bezug auf Wohnraum, Bildung und Gesundheit verstärkt. Eine besorgniserregende Entwicklung, die erwähnt wurde, war die Anordnung der Vorgängerregierung an die lokalen Behörden, informelle Siedlungen der Roma, Sinti und Camminanti zu registrieren, um so deren Abriss zu erleichtern.

Auf der Konferenz wurde auf Analysen hingewiesen, die zeigten, dass der Zugang zur Justiz für Angehörige ethnischer Minderheiten allgemein schwieriger sei als für die übrige Bevölkerung. Außerdem sei die Strafjustiz ihnen gegenüber häufig voreingenommen, während sich Täter, die Straftaten gegen Angehörige von Minderheiten begangen hätten, leichter der Justiz entziehen könnten als andere Straftäter. Angesichts der in Europa aufgekommenen populistischen Anti-Migranten-Rhetorik, die Migranten häufig mit Unsicherheit gleichsetze,

stelle sich die Frage, ob das Vertrauen von Minderheiten in die Institutionen dadurch nicht etwa geschwächt werde. Laut Konferenzteilnehmern trügen die neoliberalen sozioökonomischen Maßnahmen sowie die auf Ausgrenzung abzielenden nativistischen Strategien zur Förderung der Interessen der „Einheimischen“ zu Lasten derer von Einwanderern zur Marginalisierung von Minderheiten bei. Andere forderten eine stärker strukturelle und institutionelle Herangehensweise zur Lösung dieses Problems, u. a. die Berücksichtigung sektorübergreifender Aspekte. Erwähnt wurde zudem, dass ausgelotet werden sollte, welche Rolle die Sozialpartner bei der Bekämpfung von Diskriminierungen spielen könnten. Ferner wurde darauf hingewiesen, dass ein Austausch bewährter Vorgehensweisen notwendig sei, bei dem positive Beispiele wie etwa das in einem Land vorhandene Mentoring-Programm für Migranten aufgezeigt werden sollten, das die Integration von Migranten über den Arbeitsmarkt fördere.

Frauen

Frauenrechte und Geschlechtergleichstellung waren bei einer Reihe von Informationsreisen wichtige Themen.

- In *Österreich* beklagten die OZG, dass die Förderungen in diesem Bereich drastisch gekürzt worden seien. In einem Land, das in Bezug auf das geschlechtsspezifische Lohngefälle EU-weit den vorletzten Platz einnehme, sei dies wohl das falsche Signal. Die österreichischen Behörden hoben in ihrer Antwort hervor, dass der Haushalt der Sektion Frauenangelegenheiten und Gleichstellung seit 2011 unverändert geblieben sei. Sie räumten etwaige Kürzungen bei der Kofinanzierung von Projekten ein, diese hätten jedoch nicht die österreichweiten Beratungsdienste oder Frauenhäuser betroffen.

- In *Ungarn* wiesen die Frauenrechtsorganisationen nachdrücklich auf die Verschlechterung der Geschlechtergleichstellung und der Rechte von Frauen und Mädchen hin. Im öffentlichen Narrativ würden Frauen lediglich als „dienstbare Geister“ der Familie dargestellt, wodurch Geschlechterstereotype gestärkt und das Konzept des „Familienismus“ statt des Feminismus gefördert werde. In ihrer Antwort wiesen die ungarischen Behörden das, was sie als „künstliche Dichotomie zwischen Familien- und Frauenrechten“ bezeichneten, zurück. In Ungarn würden 4,7 % des BIP für die finanzielle Unterstützung von Familien aufgewendet, dies seien 2,5 % mehr als im EU-Durchschnitt. Eine angemessene Balance zwischen Familie und Arbeit, Gleichbehandlung und Arbeitsbedingungen für Schwangere seien Prioritäten der beschäftigungspolitischen Maßnahmen der ungarischen Regierung, und die strafrechtlichen Sanktionen bei Gewalt gegen Frauen seien strenger als früher.

- In *Bulgarien* kritisierten Vertreter zivilgesellschaftlicher Organisationen nachdrücklich die Entscheidung des Verfassungsgerichts, das Übereinkommen von Istanbul zur Verhütung

und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt für verfassungswidrig zu erklären. Die Maßnahmen in diesem Bereich wurden als unzureichend angesehen, zumal in den neuen Rechtsvorschriften nur wiederholte Straftaten (mindestens drei Gewaltakte) unter Strafe gestellt werden. Die bulgarischen Behörden antworteten, dass die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen eine wichtige langfristige Priorität des Landes sei und alle Fälle im Rahmen des Gesetzes über häusliche Gewalt von der Staatsanwaltschaft vorrangig behandelt würden. Was die Diskriminierung im Allgemeinen betrifft, gaben sie ferner an, dass die Antidiskriminierungskommission Beschwerden überwacht und untersucht habe.

- Aus *Italien* wurde gemeldet, dass die Gewalt gegen Frauen eine Realität sei, die aber nur in geringem Maße wahrgenommen und oftmals als „Partnerschaftskonflikt“ bagatellisiert werde. Der Zugang zur Justiz für weibliche Gewaltopfer und die von den Gerichten angebotene Entschädigung wurden als unzureichend angesehen.

LGBTI-Rechte

- Die österreichischen OZG wiesen im Zusammenhang mit den **LGBTI-Rechten** darauf hin, dass es zwar eingetragene Partnerschaften und Ehen gebe, gleichgeschlechtlichen Ehepartnern jedoch eine Zeit lang das Tragen eines „Familiennamens“ verwehrt worden sei. Zudem werde im Land eine aufgeheizte Debatte über den Familienbegriff an sich geführt. Auch würden Beamte im Asylwesen LGBTI-Asylbewerbern häufig mit Vorurteilen und Homophobie begegnen.

- In *Bulgarien* erklärten Vertreter zivilgesellschaftlicher Organisationen, dass LGBTI-Personen nur durch das allgemeine Antidiskriminierungsgesetz geschützt sind, ansonsten jedoch keinen besonderen Schutz genießen. Das bulgarische Gesetz gestattete gleichgeschlechtliche Ehen oder bürgerliche Partnerschaften nicht. Behörden und Gerichte erkennen nur selten den Missbrauch oder die Diskriminierung von LGBTI-Personen an und sanktionieren dies entsprechend selten. In den Medien wurden Hassreden gehalten. Einigen Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens setzten diese Praxis sogar noch weiter fort. Die bulgarischen Behörden gaben an, dass das nationale Antidiskriminierungsgesetz umfassend sei. Sie ergänzten, dass die Kommission für den Schutz vor Diskriminierung (CPD) im Laufe der Jahre etlichen Beschwerden und Warnungen von LGBTI-Personen nachgegangen sei und sich zu ihnen geäußert habe. Verschiedene Projekte seien eingeleitet worden, um die Fähigkeit zur wirksamen Bekämpfung von Diskriminierung und zur Aufdeckung, Untersuchung und strafrechtlichen Verfolgung von Hassverbrechen zu verbessern.

- In *Italien* wurde die Auffassung vertreten, dass trotz einiger Fortschritte bei der gesellschaftlichen Wahrnehmung und in der Rechtslage weiterhin erheblicher

Verbesserungsbedarf bestehe, bspw. was Hassreden, Hassverbrechen, Sichtbarkeit von LGBTI-Personen in den Medien oder Mobbing in der Schule anbelangt.

Bei der Konferenz wiesen einige Teilnehmer darauf hin, dass die Zahl der gegen Angehörige der LGBTI-Gemeinschaft gerichteten Hassverbrechen und Hetze in Europa gestiegen sei und der Trend in vielen Ländern dazu gehe, die Mehrheitsbevölkerung gegen vermeintliche „Volksfeinde“ aufzuhetzen, zu denen üblicherweise auch Angehörige der LGBTI-Gemeinschaft gezählt würden. Dabei beteiligten sich die Medien häufig an der Stigmatisierung von Angehörigen der LGBTI-Gemeinschaft zu Sündenböcken, und die Polizei weigere sich manchmal, ihre Rolle bei der Aufrechterhaltung der Sicherheit wahrzunehmen, was jedoch entscheidend für die Wahrung der Versammlungsfreiheit z. B. bei Gay-Pride-Veranstaltungen sei. Ferner erläuterten die Teilnehmer, dass Angehörige der LGBTI-Gemeinschaft, die zusätzlich einer weiteren Minderheit angehörten, in noch stärkerem Maß Mobbing und Marginalisierung ausgesetzt seien.

Menschen mit Behinderungen

- Obwohl es in *Österreich* einen soliden Rechtsrahmen für den Schutz von **Menschen mit Behinderungen** gibt, wurden einige Beispiele konkreter Diskriminierung aufgezeigt, insbesondere aus dem Bereich der inklusiven Schulbildung, was sich auch auf den Zugang zum Arbeitsmarkt auswirkt.

- In *Bulgarien* wurde die Auffassung vertreten, dass die Anforderungen des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen nicht erfüllt wurden. So waren die Vertreter der OZG bspw. der Meinung, dass in Sofia die Lebensumwelt für Menschen mit Behinderungen völlig ungeeignet seien. In Kleinstädten und Dörfern sei die Lage sogar noch schlechter. Die bulgarischen Behörden wiesen darauf hin, dass es in der Verantwortung der Gemeinden liege, die Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen im Einklang mit den Anforderungen des nationalen Rechts sicherzustellen, dessen Umsetzung derzeit überprüft werde.

- In *Italien* hielt man die Diskriminierung für nach wie vor weit verbreitet, insbesondere im Hinblick auf die wirtschaftliche und soziale Eingliederung. Man hofft, dass ein unlängst verabschiedetes Gesetz zur Förderung der Eingliederung von Menschen mit Behinderungen in das Bildungssystem der Marginalisierung von Menschen mit Behinderungen in Bildung und Arbeitswelt entgegenwirken wird.

5. Rechtsstaatlichkeit

Die Teilnehmer der Länderbesuche waren sich einig, dass neben den Grundrechten auch die Rechtsstaatlichkeit ein wesentliches Element für die Entwicklung und Pflege einer

demokratischen Kultur in Europa sei. Viele OZG-Vertreter, mit denen im Rahmen der Besuche Treffen stattfanden, hatten den Eindruck, dass die negativen Entwicklungen, die insbesondere in einigen EU-Mitgliedstaaten zu beobachten seien, auf Nachbarstaaten ausstrahlten. Ihrer Auffassung nach scheinen die dortigen Behörden auszutesten, wie weit sie gehen können und wie die EU reagiert – oder eben nicht reagiert. Häufig aufgebracht wurde die Frage der Reife der Institutionen und politischen Prozesse, aber auch der politischen Opposition und der Zivilgesellschaft, die in einigen der besuchten Länder als zu geteilt bzw. zu wenig organisiert oder sogar als von den Behörden vereinnahmt angesehen wurde. Die Sozialpartner maßen der Rechtsstaatlichkeit generell große Bedeutung zu, etwa für die Verbesserung des Geschäftsklimas und die Wahrung der Arbeitnehmerrechte, wie etwa in *Rumänien* erläutert wurde. Ein positives Beispiel für eine Kultur der Grundrechte stammt aus *Österreich*, wo die Justiz laut OZG-Vertretern eine wichtige Rolle dabei gespielt habe, zahlreiche positive Veränderungen im Land herbeizuführen.

Korruption

Im Zuge einiger Länderbesuche wurde der Mangel an Bemühungen und Mitteln zur Bekämpfung von **Korruption** thematisiert.

- So vertraten die OZG-Vertreter aus *Ungarn* die Auffassung, dass die Gerichte in dieser Frage zwar Unabhängigkeit bewiesen, die Zahl der Anklagen jedoch aufgrund der mangelnden Unabhängigkeit der Staatsanwälte nur sehr gering sei. Einige Teilnehmer gaben zudem an, dass es notwendig sei, die Verwendung von EU-Mitteln besser zu kontrollieren, um sicherzustellen, dass diese Mittel schlussendlich nicht zu Korruption, sondern zu einer Stärkung der Rechtsstaatlichkeit beitragen.

- In *Rumänien* erläuterten OZG, dass Vorgänge im Zusammenhang mit Korruption zu massiven Demonstrationen Zehntausender und schließlich zum Sturz der damaligen Regierung geführt hätten. Einige Teilnehmer der Treffen forderten die Beobachter dazu auf, auch die Rolle ausländischer Unternehmen aus renommierten Ländern zu betrachten, die ihrer Auffassung nach ebenso Anteil daran hätten, Korruption ins Land zu bringen.

- Zivilgesellschaftliche Organisationen in *Bulgarien* waren der Ansicht, dass es Rückschritte bei der Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität gegeben hat. Der Mediensektor brachte das dramatische Zurückfallen des Landes auf der Rangliste der Pressefreiheit weitgehend mit der zunehmenden Korruption nach dem EU-Beitritt Bulgariens in Verbindung. Die bulgarischen Behörden bestanden darauf, dass sie auf allen Ebenen hart gegen die Korruption vorgehen. Sie wiesen darauf hin, dass Bulgarien laut der Gruppe der Staaten gegen Korruption des Europarats (GRECO) das Land sei, das die meisten ihrer Empfehlungen befolgt habe, und dass es nun auch eine neue

Antikorruptionsbehörde gebe. Außerdem meinen sie, dass durch die nationalen Anstrengungen die Auswirkungen und der Umfang der organisierten Kriminalität erheblich zurückgedrängt worden seien. Die Korruptionsbekämpfung zeige erste positive Ergebnisse, die Reformen seien sichtbar und unumkehrbar.

Ein Teilnehmer der Podiumsdiskussion sagte auf der Konferenz, dass systemische Korruption die Legitimität und Tragfähigkeit der demokratischen Institutionen gefährden könne. Besonders beunruhigend sei, dass demokratische Institutionen von korrupten Akteuren dazu missbraucht werden könnten, um Gesetze durchzubringen, die ihnen Straffreiheit sicherten. Ein weiterer Diskussionsteilnehmer erachtete es für zentral, die grundlegenden Ursachen für die inneren Unruhen in Europa anzupacken, zu denen auch die Korruption zähle.

Gleichgewicht der Gewalten

Manche OZG-Vertreter, mit denen im Rahmen der EWSA-Länderbesuche Treffen stattfanden, äußerten die Sorge, dass schleichend eine neue Governance-Ära anbreche, die durch eine entscheidende Verschiebung bei den **Machtverhältnissen** geprägt sei.

- In *Frankreich* wurde dies im Zusammenhang mit der vorrangigen Bedeutung erwähnt, die die Politik der Sicherheit im Vergleich zu den Rechten und Freiheiten beimesse, was zu einer Schwächung der Rolle der Justiz zugunsten der Verwaltungsbehörden sowie zur dauerhaften Festschreibung rechtlicher Ausnahmeregelungen geführt habe, die im Zuge des Ausnahmezustands in die allgemeinen Rechtsvorschriften aufgenommen worden seien. Die französischen Behörden erwiderten, dass mit dem Gesetz über innere Sicherheit und Terrorismusbekämpfung aus dem Jahr 2017 keine während des Ausnahmezustands getroffenen Regelungen in das allgemeine Recht überführt worden seien, vielmehr orientiere sich dieses Gesetz an verwaltungspolizeilichen Maßnahmen. Sie präzisierten, dass das Gesetz nur für terroristische Handlungen (und nicht für sämtliche Handlungen gegen die öffentliche Ordnung) gelte und einer regelmäßigen parlamentarischen Kontrolle unterliege.

- In ganz unterschiedlichen Kontexten wurde zudem darauf hingewiesen, dass offenbar eine ungerechtfertigte politische Notlage vermittelt werden solle, die sich auf die normalen politischen Entscheidungsprozesse auswirke. So wiesen etwa die Teilnehmer der Treffen in *Rumänien* darauf hin, dass die Regierung auf Dringlichkeitsverfahren zurückgreife, was wenig bis gar keine Zeit für Konsultationen der Zivilgesellschaft lasse. Die rumänischen Behörden erwiderten, dass Gesetzesänderungen im Dringlichkeitsverfahren allgemein bei Reformmaßnahmen zum Einsatz kämen, die zuvor im Regierungsprogramm angekündigt worden seien und/oder bei Maßnahmen, die die Übereinstimmung mit der europäischen Rechtsprechung sicherstellen sollen.

- In *Polen* wurde von einigen Teilnehmern berichtet, dass das grundlegende Prinzip der Rechtssicherheit durch die neu geschaffene Möglichkeit untergraben werde, jegliches Gerichtsurteil der letzten 20 Jahre unter bestimmten Umständen ohne weitere Rechtsmittel zu überprüfen. Die polnischen Behörden antworteten auf diesen Punkt mit dem Hinweis, dass „es das gute Recht des Staates und im Sinne der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung ist, ein Überprüfungsverfahren zu schaffen, das darauf abzielt, die Rechtsordnung wiederherzustellen, indem verfassungswidrige, grob gesetzwidrige und im offensichtlichen Widerspruch zu den in einer Rechtssache erhobenen Beweisen stehende Urteile aufgehoben werden“.

- In *Bulgarien* wiesen Vertreter der Zivilgesellschaft auf das Problem der staatlichen Vereinnahmung hin, also das Phänomen, dass wichtige öffentliche Institutionen, auch im Justizwesen, eher Partikularinteressen als der Öffentlichkeit dienen. Die bulgarischen Behörden hoben die Verbesserungen hervor, die durch das Justizgesetz von 2016 erzielt wurden. Nun werden bspw. die Fälle den Gerichten per Randomisierung zugewiesen. Sie bekräftigten, dass sie sich im vollen Umfang für die Unabhängigkeit der Justiz einsetzen.

- In *Italien* gibt es Rechtsvorschriften, die Such- und Rettungsmaßnahmen einschränkten. Sie wurden als Beispiel dafür genannt, dass eine politische Mehrheit die Möglichkeit habe, Rechtsvorschriften formell gesehen korrekt zu erlassen, während sie inhaltlich gegen das Völkerrecht, das Verfassungsrecht und die Grundrechte verstießen. Ferner wurde darauf hingewiesen, dass das Land unter der vorherigen Regierung beispiellose Angriffe auf das Prinzip der Gewaltenteilung erlebt habe. Dies habe einige Leiter unabhängiger Institutionen zum Rücktritt gezwungen, nachdem sie zuvor vor den Auswirkungen gewisser staatlicher Maßnahmen gewarnt hätten.

Justizreform

In einigen der von der GGR besuchten Ländern waren **Justizreformen** im Gange bzw. in Vorbereitung. In der Regel wurde in diesem Zusammenhang Besorgnis über die künftige Unabhängigkeit der Justiz geäußert.

- In *Ungarn* vertraten die OZG-Vertreter die Auffassung, dass die Justiz zwar sehr unabhängig sei, dies jedoch durch die ihrer Auffassung nach überhastet und ohne ordnungsgemäße Folgenabschätzung vorangetriebene Schaffung einer parallelen Verwaltungsgerichtsbarkeit in Frage gestellt werden könnte. Die ungarischen Behörden erwiderten, dass das Inkrafttreten des Gesetzes über Verwaltungsgerichte 2019 auf unbestimmte Zeit verschoben worden sei, obwohl der Reformprozess ihrer Ansicht nach auf transparente Weise und im Anschluss an eine breit angelegte öffentliche Konsultation stattgefunden habe. Sie betonten, dass es internationale Vorbilder für die Schaffung von Verwaltungsgerichten gebe und diese die „Selbstbeschränkung der Exekutivgewalt“ sowie „eine effizientere Kontrolle der Tätigkeiten der Verwaltung“ sicherstellen könnten.

- In *Frankreich* äußerten die Teilnehmer die Sorge, dass es bei der laufenden Justizreform zu einer Einschränkung der Grundrechte und insbesondere des Rechts auf Verteidigung in der Strafprozessordnung kommen könnte. Die französischen Behörden erwiderten, dass die Reform darauf abziele, die Strafverfahren effizienter zu machen und gleichzeitig die Grundrechte zu wahren. Sie erläuterten, dass fast alle strafrechtlichen Verfahrensvorschriften vom Verfassungsrat als notwendig, angemessen und verfassungskonform eingestuft worden seien und einzelne Bestimmungen, die diesen Test nicht bestanden hätten, nicht in Kraft gesetzt worden seien.

- Einige OZG-Vertreter aus *Polen* vertraten die Ansicht, dass die Justizreform einen Versuch darstelle, das Justizsystem abzubauen, um Rechtsvorschriften künftig ohne angemessene gerichtliche Kontrolle erlassen zu können. Nach Auffassung der polnischen Behörden seien diese Ansichten zu allgemein gehalten.

- In *Bulgarien* wurde die konkreten positiven Auswirkungen des Kooperations- und Kontrollverfahrens (CVM) auf die Justizreformen ungeachtet der vielversprechenden Anfangsjahre angezweifelt. Nach Angaben von OZG-Vertretern wurden einige Anläufe zu einer Justizreform in den letzten Jahren durch Gesetzesvorlagen unterminiert, von denen bisweilen eine direkte Gefahr für die Unabhängigkeit der Justiz ausgegangen sei. Die Reform der Staatsanwaltschaft wurde als lange überfälliger Schritt gesehen, der zur Stärkung der Unabhängigkeit der Justiz notwendig sei. Die bulgarischen Behörden erinnerten daran, dass die Unabhängigkeit der Justiz in der Verfassung verankert sei. Alle bulgarischen Institutionen seien sehr entschlossen, die Anforderungen des Kooperations-

und Kontrollverfahrens zu erfüllen. Im CVM-Bericht 2019 wurde davon ausgegangen, dass Bulgarien alle sechs Kriterien erfüllt hat.

- In *Italien* wurde befürchtet, dass eine Reform der Zusammensetzung des Obersten Justizrat, die gerade in der Diskussion ist, ein Merkmal des italienischen Justizsystems in Frage stellen könnte, und zwar, dass Staatsanwälte der Justiz angehören und völlig unabhängig von der Exekutive sind.

Budgetäre und politische Unabhängigkeit der Justiz

Diese Fragen sind auch in engem Zusammenhang mit der Frage angemessener **Mittelzuweisungen** für die Justiz zu sehen. Diesbezügliche Besorgnis wurde in *Frankreich*, *Ungarn* und *Österreich* geäußert, wo die OZG-Vertreter allesamt darauf hinwiesen, dass die Unterfinanzierung nur zu Personalabbau und damit zu Qualitätsverlusten in der Rechtsprechung führen könne, was sich auch an der hohen Zahl der anhängigen Verfahren zeige. Auch in *Rumänien* wurden Bedenken hinsichtlich der Langsamkeit des Justizsystems geäußert.

Am meisten Anlass zur Sorge geben die im Zuge der Informationsreisen gehörten Berichte über Fälle von Einmischung in die **Unabhängigkeit der Justiz**.

- In *Rumänien* verwiesen die OZG-Vertreter in diesem Zusammenhang u. a. darauf, dass Richtern Anreize geboten würden, in den Ruhestand zu wechseln, ungerechtfertigte zusätzliche Qualifikationen von Richtern gefordert würden und es keine objektiven Kriterien für ihre Beförderung gebe.

- Einige OZG-Vertreter aus *Polen* erläuterten, dass die Unabhängigkeit der Justiz auch durch politische Besetzungen von Richterposten an regierungsnahen Gerichten beschnitten würde, die auf der Grundlage beeinflusster Beschlussfassungsprozesse und verzerrter Regeln für die Einreichung von Kandidaturen erfolgten. Laut Teilnehmern könnten zudem Disziplinarverfahren gegen Richter und Staatsanwälte alleine auf der Grundlage der von ihnen gefällten Urteile angestrengt werden. Die polnischen Behörden bestritten, dass manche Richter als „politische Bündnispartner“ der Regierung gesehen werden könnten, und betonten, dass „alle polnischen Richter unabhängig sind und nicht als politisch engagierte Akteure betrachtet werden können“. Zudem leugneten sie die Existenz von Rechtsvorschriften für Disziplinarverfahren auf der Basis des Inhalts von Urteilen von Richtern.

- In *Ungarn* wurde von einigen Teilnehmern berichtet, dass Richter im Rahmen eines als politisch beeinflusst bezeichneten Verfahrens und ohne fachliche Befürwortung durch

Amtskollegen an die neuen Verwaltungsgerichte bestellt werden könnten. Außerdem wiesen die Teilnehmer auf Beispiele für die explizite Stigmatisierung von Justizangehörigen und die negative Medienberichterstattung über den Nationalen Justizrat hin. Die ungarischen Behörden erwiderten, dass das Verfahren zur Bestellung von Verwaltungsrichtern alle von der Venedig-Kommission geforderten Garantien biete und daher nicht als politisiert erachtet werden könne.

- Aus *Bulgarien* wurde von beispiellosen Angriffen auf Richter und ihre Gerichtsentscheidungen berichtet. Außerdem soll der Zugang zur Justiz in einigen Fällen durch eine unverhältnismäßige Erhöhung der Gerichtsgebühren erschwert worden sein. Die bulgarischen Behörden halten die Erhöhungen für moderat, sie seien die ersten seit 1998 gewesen.

  In *Italien* erklärten die Teilnehmer, dass die Justiz und die Verbände von Richtern und Staatsanwälten nach unpopulären Urteilen, die dem Schutz der Rechte von Migranten galten, angegriffen worden seien. Dies geschah in einem Klima, in dem einige Politiker versucht hatten, die Vorstellung in der Öffentlichkeit zu verbreiten, dass gewählte Politiker als einzige berechtigt seien, im Namen des Volkes zu handeln. Dadurch werde die Legitimation der Justiz in den Augen der Bürger auf gefährliche Weise untergraben, und zwar manchmal sogar soweit, dass das ganze Justizwesen so dargestellt werde, als sei es „gegen das Volk“.

Die Konferenzteilnehmer befürworteten die Idee einer Stärkung der Kultur der Rechtsstaatlichkeit in Europa, die den Menschen nicht von oben übergestülpt werden könne. Nach Auffassung einiger bedürfe es eines zweigliedrigen Ansatzes, bei dem sowohl für einen Top-down- als auch einen Bottom-up-Austausch gesorgt werde. Die Stärkung der Rolle der Zivilgesellschaft sei umso wichtiger, als der „populistische Konstitutionalismus“ überall dort erstarke, wo die Zivilgesellschaft schwach sei. Die Bürgerinnen und Bürger hätten nicht den Eindruck, über ausreichend Möglichkeiten zu verfügen, um sich in den Institutionen einzubringen, was einer der zentralen Aspekte sei, die es in Zusammenarbeit mit den OZG anzugehen gelte. Den OZG komme eine wesentliche Rolle dabei zu, die Bürgerinnen und Bürger zu sensibilisieren, in ihren Kompetenzen zu stärken und zusammenzubringen – eine Rolle, die auf einem Kontinent, auf dem die Werte nach Artikel 2 nicht mehr selbstverständlich seien, mehr denn je benötigt werde.

Andere Konferenzteilnehmer wiesen darauf hin, dass die nationalen Menschenrechtsinstitutionen eine wichtige Rolle dabei spielen könnten, sicherzustellen, dass in den nationalen Debatten über Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit ein breites Meinungsspektrum berücksichtigt werde. Die vorgenannten Institutionen würden sich mit den aktuellen Herausforderungen für den demokratischen Raum in Europa befassen, indem

sie die nationalen Entwicklungen im Bereich der Menschenrechte beobachteten und Sensibilisierungskampagnen und Aufklärungsmaßnahmen durchführten, aber auch durch ihre strategischen Interventionen vor Gericht oder durch Besuche in Haftanstalten und die Berichterstattung an internationale Einrichtungen.

Schlussfolgerungen

In den Schlussfolgerungen zu diesem Bericht soll weder ein umfassender Überblick gegeben noch eine erschöpfende Detailanalyse der komplexen rechtlichen Gegebenheiten in den einzelnen Ländern vorgenommen werden. Obwohl auch einige positive Beispiele angeführt wurden, konzentrierten sich die OZG-Vertreter hauptsächlich auf jene Bereiche, in denen sie sich Verbesserungen wünschen. Dies bedeutet, dass positive Beispiele für die Umsetzung und Achtung der Rechtsstaatlichkeit weniger häufig genannt wurden.

Nach Auffassung des EWSA kann dieser Bericht insofern nützlich sein, als dass er aufzeigt, wie einige wichtige allgemeine Entwicklungen im Bereich der Grundrechte und der Rechtsstaatlichkeit von den Vertretern von Zivilgesellschaft, Medien, Rechtsberufen und Sozialpartnern in einer Reihe von Ländern in Europa wahrgenommen werden.

Welches Bild ergibt sich daraus? Zunächst haben die OZG-Vertreter in allen besuchten Ländern in unterschiedlichem Maße die zunehmenden Schwierigkeiten beklagt, auf die OZG bei der wirksamen Wahrnehmung ihrer gesellschaftlichen Funktion stoßen. Dies ist teils darauf zurückzuführen, dass die Behörden nicht proaktiv genug vorgehen, um Raum für eine sinnvolle Beteiligung der Zivilgesellschaft am demokratischen Beschlussfassungsprozess zu schaffen. Zudem stufen die Behörden die Bereitstellung von Finanzmitteln für zentrale zivilgesellschaftliche Aktivitäten wie Begleitung und Beobachtung staatlichen Handelns nicht als Priorität ein. Es kommt aber auch zu gravierenderen Formen mangelnder Unterstützung für OZG, etwa indem kritischen OZG bewusst eine angemessene Finanzierung vorenthalten wird oder durch explizite Drohungen und Angriffe staatlicher bzw. privater Akteure.

Wenn der nationale Dialog und Möglichkeiten der organisierten Beteiligung nicht zu den gewünschten Ergebnissen führen, bleibt den Bürgerinnen und Bürgern noch immer die Möglichkeit, ihr Versammlungsrecht wahrzunehmen und direkt auf den Straßen zu protestieren, was eine der augenscheinlichsten Formen der direkten Demokratie ist. Demonstrieren scheint jedoch in einigen Ländern aufgrund des restriktiven Rechtsrahmens oder des unangemessenen Vorgehens der Sicherheitskräfte bei solchen Veranstaltungen immer schwieriger zu werden.

Positiv hervorzuheben ist, dass die Bürgerinnen und Bürger in Europa nach wie vor Meinungsfreiheit genießen, und das Recht auf freie Meinungsäußerung in den besuchten Ländern im Allgemeinen gesetzlich gut geschützt ist. Dies bedeutet jedoch nicht, dass es keine Probleme gibt, denn manche OZG berichteten, dass öffentlich geäußerte Kritik an der Regierungspolitik für sie negative Folgen gehabt hätte, und in einigen besuchten Ländern wurde der Mangel an Transparenz in den staatlichen Beschlussfassungsprozessen und der zu geringe Schutz des Rechts auf Informationszugang vehement beklagt. In allen besuchten

Ländern berichteten sowohl die Vertreter der Medien als auch der Zivilgesellschaft insgesamt einhellig über Probleme, mit denen Medien zu kämpfen hätten, denen wirtschaftliche Konzentration drohe und die politischem Druck, Stigmatisierung sowie regelrechten Attacken ausgesetzt seien.

Ein weiterer gemeinsamer Trend, der bei allen Länderbesuchen festgestellt wurde, sind die zunehmenden Schwierigkeiten, denen sich OZG bei der Unterstützung bestimmter Gruppen gegenübersehen, die spezifischen Formen der Diskriminierung ausgesetzt sind. Die Diskriminierungsthematik wird nicht als Möglichkeit angesehen, eine stärkere, inklusivere und faire Gesellschaft aufzubauen, sondern vielmehr stellen bestimmte private und staatliche Akteure die Mitglieder der betroffenen Gruppen sowie Einzelpersonen und OZG, die sich für diese einsetzen, an den Pranger und versuchen, sie zu stigmatisieren und fallweise auch anzugreifen. Besonders akut scheint dies im Zusammenhang mit Migranten, Asylbewerbern und Menschen zu sein, deren ethnischer oder religiöser Hintergrund sich erkennbar von jenem der Mehrheitsgesellschaft unterscheidet.

Der Rechtsstaat bietet einen unerlässlichen Rechtsrahmen für den Schutz der vorgenannten Grundrechte. Das allgemeine Bild, das sich bei den Länderbesuchen des EWSA ergab, stimmt in dieser Hinsicht nicht sehr hoffnungsfroh. Selbst in Ländern, in denen es starke Institutionen gibt, die sich auf eine lange demokratische Tradition stützen können, wurde Besorgnis über die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzierung der Justiz, über ihre Unabhängigkeit sowie über die Gefahr geäußert, dass sich eine Art „Präventivjustiz“ herausbilden könnte. In manchen Ländern mit einer kürzeren demokratischen Tradition scheinen die unabhängigen Institutionen, die als Garanten für diesen Weg geschaffen wurden, durch politische Einflussnahme und/oder Haushaltskürzungen zunehmend unter Druck zu geraten.

Diese Feststellungen mögen auf den ersten Blick nicht unbedingt positiv erscheinen, aber allen in diesem Bericht geschilderten Problemen zum Trotz haben die Länderbesuche auch die starke Dynamik der Zivilgesellschaft aufgezeigt. Der EWSA ist überaus beeindruckt von den engagierten und mutigen Vertretern von OZG, Medien, Rechtsberufen und anderen Sozialpartnern, die ihre Zeit und Energie aufwenden, weil sie überzeugt sind, einen positiven Beitrag zur Zukunft ihrer Länder leisten zu können.

Wichtigstes Anliegen der Zivilgesellschaft ist es, sich Gehör und Unterstützung zu verschaffen. Der EWSA hat diese Forderung aufgegriffen und beabsichtigt, seine Rolle bei der Förderung des Dialogs zwischen diesen wichtigen gesellschaftlichen Interessenträgern und den Entscheidungsträgern der nationalen und europäischen Ebene umfassend wahrzunehmen.

In diesem Sinne besteht das Ziel dieses Berichts und der laufenden Tätigkeit der GGR nicht darin, Debatten zu beenden, sondern vielmehr alle Interessenträger und Behörden darin zu

bestärken, ihre jeweiligen Standpunkte klar darzulegen und offene Fragen zu erörtern, um positive Vorgehensweisen zu fördern bzw. inklusive Lösungen für die oben erwähnten Herausforderungen zu entwickeln.

Der EWSA will mit diesem Bericht und seiner diesbezüglichen Tätigkeit einen Beitrag zur Herausbildung einer gemeinsamen „Kultur der Rechtsstaatlichkeit“ in Europa leisten – einer Kultur des Dialogs, bei der in einem konstruktiven und rationalen Austausch sämtlicher Beteiligter kein Thema im Zusammenhang mit Grundrechten, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie ausgespart würde.

Wie von EWSA-Präsident Luca Jahier auf der Konferenz vom 5. November 2019 erwähnt, möchte der EWSA einen Beitrag zur Herausbildung einer solchen Kultur der Rechtsstaatlichkeit leisten und daher seinen Austausch mit den Interessenträgern durch die Einrichtung eines eigens dafür vorgesehenen Forums aufwerten, in dem Basisorganisationen aus der ganzen EU zusammenkommen könnten. Ein solches Forum könnte mit einem ständigen strukturierten Dialog verknüpft werden, um die zivilgesellschaftliche Dimension des Zyklus zur Überprüfung der Rechtsstaatlichkeit zu stärken.

Nach Auffassung von Luca Jahier stellt ein solches Forum gepaart mit einem ständigen strukturierten Dialog eine unabdingbare Ergänzung zum laufenden Prozess der Stärkung des EU-Instrumentariums im Bereich Rechtsstaatlichkeit dar. Der von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Zyklus zur Überprüfung der Rechtsstaatlichkeit sowie die Debatten über die Schaffung eines Peer-Review-Verfahrens zwischen den Mitgliedstaaten sollten jedoch eher als Ergänzung und nicht als Ersatz für Instrumente wie das Verfahren nach Artikel 7 und das Vertragsverletzungsverfahren gesehen werden.

Dem EWSA kommt eine unverzichtbare Rolle im interinstitutionellen Dialog der EU über Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte zu: er bietet der organisierten Zivilgesellschaft die Möglichkeit, sich Gehör zu verschaffen, und er fördert die Verständigung und den Dialog aller Interessenträger und Behörden. Der EWSA und die GGR werden sich auch in den kommenden Jahren nach Kräften für diese Ziele einsetzen.

Die Gruppe Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit des EWSA

José Antonio Moreno-Diaz, Vorsitzender

Karolina Dreszer-Smalec, stellvertretende Vorsitzende

Jukka Ahtela, stellvertretender Vorsitzender

Anlagen

Länderberichte über die Informationsreisen nach:

- Rumänien (19./20. November 2018)
- Polen (3.-5. Dezember 2018)
- Ungarn (29./30. April 2019)
- Frankreich (28./29. Mai 2019)
- Österreich (3./4. Juni 2019)
- Bulgarien (10./11. Oktober 2019)
- Italien (5./6. Dezember 2019)

Die Berichte über Rumänien, Polen, Ungarn, Frankreich und Österreich wurden bereits im Zwischenbericht veröffentlicht. Allerdings können sie aus Gründen der Präzisierung oder aus sprachlichen Gründen geringfügige Änderungen enthalten.

Bemerkungen der Regierungen zu den Länderberichten

Bericht über den Besuch in Rumänien, 19./20. November 2018

Sechs Mitglieder nahmen an dem Besuch in Rumänien teil. Die Delegation traf mit mehreren Vertretern der Zivilgesellschaft – insbesondere mit Organisationen der Zivilgesellschaft (OZG), Sozialpartnern, Medien, unabhängigen Menschenrechtsorganisationen und den Angehörigen der Rechtsberufe – einerseits und den rumänischen Behörden andererseits zusammen. [Ziel dieses Berichts ist es, die Ansichten der Zivilgesellschaft wahrheitsgetreu widerzuspiegeln und wiederzugeben.]

1. **Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit – zivilgesellschaftliche Organisationen**

Die Organisationen der Zivilgesellschaft berichteten über einen schrumpfenden Handlungsspielraum und ein negatives Bild, das über zivilgesellschaftliche Organisationen verbreitet wird, die eine Kontrollfunktion übernehmen oder Kritik an der Regierung üben, als deren politischer Gegner sie präsentiert werden. Gegenwärtig sind sie zu einer jährlichen Berichterstattung verpflichtet. Bleibt diese aus, laufen sie Gefahr, aufgelöst zu werden. Diese Pflichten zur Berichterstattung gelten sowohl für sehr große zivilgesellschaftliche Organisationen, die öffentliche Dienstleistungen erbringen (bspw. den Bau von Krankenhäusern), als auch für kleine Organisationen mit viel geringeren Mitteln und vorwiegend ehrenamtlichen Mitarbeitern. Die meisten zivilgesellschaftlichen Organisationen können diesen Berichtspflichten de facto nicht nachkommen und sind daher auf das Wohlwollen der Regierung angewiesen, die ihnen ihre weitere Tätigkeit aufgrund einer Nichteinhaltung der Bestimmungen jederzeit untersagen kann.

Nach Auskunft zivilgesellschaftlicher Organisationen reagiert die Regierung ausschließlich auf allgemeinen Druck aus der breiten Bevölkerung und übt ihrerseits erheblichen Druck auf zivilgesellschaftliche Organisationen aus. Ausgeübt wird dieser Druck, indem die Organisationen stigmatisiert werden und ihnen beim Zugang zu Finanzmitteln Hindernisse in den Weg gelegt werden, was sogar auf Organisationen der Zivilgesellschaft abstrahlt, die soziale Dienstleistungen anbieten, um das Fehlen öffentlicher Dienstleistungen auszugleichen. Einige Organisationen berichteten auch von Drohungen. Über Gesetze werden zivilgesellschaftlichen Organisationen unverhältnismäßige administrative Anforderungen aufgezwungen. Beispielsweise werden Rechtsvorschriften zur Bekämpfung der Geldwäsche dazu genutzt, Organisationen übermäßige Berichtspflichten im Zusammenhang mit der Finanzierung aufzuerlegen.

Laut den Vertretern der Organisationen der Zivilgesellschaft haben die negativen Entwicklungen in anderen EU-Mitgliedstaaten nicht dazu beigetragen, die Lage in Rumänien zu verbessern. Sie haben das Gefühl, dass die staatlichen Stellen, solange eine angemessene

Reaktion seitens der EU ausbleibt, testen, wie weit sie gehen können. Methoden, die zum Einsatz kommen, sind u. a. Manipulation und Propaganda. Die Teilnehmer sehen in der Schwäche der Opposition auch ein Zeichen für die durchweg zu wenig etablierte demokratische Kultur.

Es wurden auch Klagen darüber laut, wie die Regierung beabsichtigt, die 5. Richtlinie zur Bekämpfung der Geldwäsche umzusetzen, da sie vorhat, zivilgesellschaftliche Organisationen als „wirtschaftliche Eigentümer" anzusehen, wodurch die Berichtspflichten für zivilgesellschaftliche Organisationen weiter verschärft würden. Die Organisationen wünschen sich von der EU, dass dies geprüft wird. Außerdem glauben sie, dass es hilfreich wäre, wenn der EWSA eine Plattform bzw. ein Forum einrichten würde, in dessen Rahmen zivilgesellschaftliche Organisationen jährlich auf europäischer Ebene zusammenkommen und Informationen bereitstellen könnten.

Des Weiteren wurde erwähnt, dass keine angemessene Konsultation stattfindet. Trotz des so genannten „Sonnenscheingesetzes" (*Gesetz 52/2003 über die Transparenz der Entscheidungsfindung in der öffentlichen Verwaltung*) werden die meisten öffentlichen Anhörungen über eine Website durchgeführt, die nicht leicht zu finden ist. Darüber hinaus gibt es seitens der Regierung und Behörden keine Reaktion auf die Vorschläge und so gut wie kein Interesse an persönlichen Gesprächen. Wenn Treffen durchgeführt werden, werden Unterlagen gar nicht oder mit extrem kurzen Vorlaufzeiten bereitgestellt. Auch werden Anhörungen in Räumlichkeiten durchgeführt, die für ordnungsgemäße Konsultationen nicht geeignet sind, was eine echte Interaktion verhindert und Beiträge des Publikums unmöglich macht. Viele Klagen gab es auch über staatlich angeordnete Dringlichkeitsverfahren, die wenig oder gar keine Zeit für Konsultationen mit der Zivilgesellschaft lassen, wobei dies teilweise auch als weniger problematisch angesehen wurde. Insgesamt war man sich jedoch darüber einig, dass die Anhörungen verbessert werden könnten, insbesondere um mehr Vertrauen zu schaffen.

Ein tödlicher Brand in einem Nachtclub im November 2015 führte dazu, dass den Menschen klar wurde, dass Korruption – in diesem Fall die Gewährung einer Betriebsgenehmigung ohne Brandschutzgenehmigung – Menschen wortwörtlich umbringen kann. Dieser Vorfall war der Anlass für basisorganisierte Massendemonstrationen. Zehntausende Bürgerinnen und Bürger gingen auf die Straße, was zum Sturz der Regierung führte.

2. Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit – die Sozialpartner

Die Sozialpartner sagten, dass es Herausforderungen bei den arbeitsrechtlichen Vorschriften gibt, die im Rahmen von Dringlichkeitsverfahren verabschiedet wurden, so dass keine Zeit für eine ordnungsgemäße Konsultation vorhanden war. Die fünf arbeitsmarktrelevanten Gesetze

wurden alle innerhalb eines Monats geändert. Der Geltungsbereich der Tarifverträge ist äußerst beschränkt. Es gab auch Klagen darüber, dass die Justiz bei der Beilegung von Fällen nur langsam vorankommt.

Gewerkschaften berichteten von Verstößen gegen die ILO-Übereinkommen Nr. 87 über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes und Nr. 98 über die Anwendung der Grundsätze des Vereinigungsrechtes und des Rechtes zu Kollektivverhandlungen. Tatsächlich muss der Arbeitgeber eine schriftliche Genehmigung für eine gewerkschaftliche Organisation geben, Gewerkschaften müssen überholte Vertretungsanforderungen erfüllen und dürfen nicht streiken, solange Tarifverträge in Kraft sind – auch wenn diese Verträge nicht eingehalten werden. Das führt dazu, dass die Gewerkschaften dem Abschluss von Tarifverträgen kritisch gegenüberstehen.

Der Wirtschaft ist an der Rechtsstaatlichkeit gelegen, da sie ein wichtiger Faktor für eine Verbesserung des geschäftlichen Umfelds ist und hilft, einen reibungslosen Ablauf des Geschäftslebens zu gewährleisten. Außerdem ist sie ein wichtiger Parameter für Investitionen. Die Teilnehmer äußerten ihre Hoffnung auf mehr Transparenz, Rechenschaftspflicht und Konsultation der Interessenträger. Einige waren der Ansicht, dass im Bericht 2018 der Kommission über Rumäniens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens wichtige Herausforderungen genannt werden. Die Wirtschaft wünscht sich in der Konsultationsphase zu neuen Rechtsvorschriften einen besseren Dialog mit den staatlichen Stellen und mehr Zeit für die Anpassung an neue Rechtsvorschriften. Insbesondere wurde die gesetzliche Einführung von Mindestlöhnen erwähnt.

Am 18. Oktober 2018 wurden mitten in der Mandatsperiode 13 Ratsvertreter zivilgesellschaftlicher Organisationen durch den rumänischen Wirtschafts- und Sozialrat ersetzt. Der offizielle Grund für ihre Enthebung waren ungerechtfertigte Abwesenheiten, tatsächlich wurden aber alle Vertreter unabhängig von ihrer Anwesenheitsquote entfernt. Die entlassenen Vertreter glauben, dass ihre Enthebung mehr mit negativen Stellungnahmen zu verschiedenen Legislativvorschlägen – auch aufgrund unterbliebener ordnungsgemäßer Konsultationen – zu tun hat, und erwägen rechtliche Schritte für eine Wiedereinsetzung. Ihnen wurde keine Gelegenheit gegeben, sich zu äußern.

Einige hielten es auch für wichtig, positive Entwicklungen hervorzuheben und den Schwerpunkt nicht ausschließlich auf die Korruption in Rumänien zu legen, da Korruption auch in vielen anderen Ländern ein Problem ist. Weiterhin wurde angeführt, dass auch ausländische Unternehmen aus namhaften Ländern für die Korruption in Rumänien verantwortlich seien.

3. Nichtdiskriminierung

Die zivilgesellschaftlichen Organisationen wurden nicht zur Nichtdiskriminierung befragt. Die rumänischen Behörden haben die Delegation des EWSA jedoch auf den rumänischen Ratsvorsitz (im ersten Halbjahr des Jahres 2019) hingewiesen, zu dessen Prioritäten die Verteidigung eines „Europa der gemeinsamen Werte“ gehören. Die Regierung verwies des Weiteren auf ihre Absicht, gegen den Anti-Systemdiskurs vorzugehen, der in ganz Europa an Boden gewinnt. Mit Blick auf die Förderung der europäischen Werte, insbesondere bei der Bekämpfung von Rassismus, Diskriminierung und Ausgrenzung, teilt die rumänische Regierung die Ziele des EWSA.

4. **Rechtsstaatlichkeit**

Im Verlauf der Reise nach Rumänien kamen die Vertreter der zivilgesellschaftlichen Organisationen zusammen und erklärten, dass Transparenz nicht der einzige für das Land wichtige Punkt ist, sondern dass sie Teil eines eher systemweiten Problems ist, nämlich der mangelnden Reife der demokratischen Institutionen. Sie gingen darauf ein, dass Rumänien erst seit 30 Jahren ein demokratischer Staat ist, was ein Wiedererstehen autokratischer Praktiken erklären könnte: fehlende Transparenz, Schaffung von Rechtsvorschriften ohne Konsultation und Druck auf die Justiz.

Obwohl unterschiedliche Standpunkte zu hören waren, vertraten viele Vertreter sowohl der zivilgesellschaftlichen Organisationen als auch der Rechtsberufe die Auffassung, dass auf staatlicher Seite eine beunruhigende Tendenz dazu zu beobachten ist, Einfluss auf die Abläufe in der Justiz zu nehmen. Beispiele, die hier genannt wurden, waren, dass Richtern der Ruhestand schmackhaft gemacht wurde, zusätzliche Qualifikationsanforderungen für Richter, die wachsende Zahl von Richtern, die für die Entscheidung über einen Fall benötigt werden, dass Beförderungen nicht länger auf nachvollziehbaren Kriterien beruhen, sowie unzureichende zeitliche Vorgaben für die Bearbeitung von Fällen. All dies verlängert die gerichtlichen Abläufe oder führt zu einer ineffizienten Bearbeitung der Fälle.

Vertreter der Regierungspartei, die die Reformen mitgetragen haben, und einige Vertreter zivilgesellschaftlicher Organisationen machten geltend, dass die Änderungen wegen vorher bestehender Mängel und vor allem aufgrund von Urteilen des Verfassungsgerichts vorgeschlagen wurden. Ihren Aussagen nach seien die Reformvorschläge umfassend erörtert worden, und die staatlichen Stellen hätten bei der Reform keine Vorschriften verletzt, auch wenn sie die Reform besser hätten kommunizieren können. Die Vertreter der Regierungspartei wiesen darauf hin, dass das Verfassungsgericht die Einhaltung der internationalen Verpflichtungen stets überprüft habe, sodass die neuen Gesetze allen Anforderungen der Venedig-Kommission und der Gruppe der Staaten gegen Korruption (GRECO) des Europarats entsprächen. Ihrer Ansicht nach seien die Bewertungen der

Europäischen Kommission im Bericht 2018 der Kommission über Rumäniens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens politisch motiviert.

Bericht über den Besuch in Polen, 3./4. Dezember 2018

Sechs Mitglieder nahmen an dem Besuch in Polen teil. Die Delegation traf mit mehreren Vertretern der Zivilgesellschaft – insbesondere mit Organisationen der Zivilgesellschaft (OZG), Sozialpartnern, Medien und den Angehörigen der Rechtsberufe – einerseits und den polnischen Behörden andererseits zusammen. [Im Zusammenhang mit dem Länderbesuch wurde auch eine öffentliche Anhörung zum Thema veranstaltet.] Ziel dieses Berichts ist es, die Ansichten der Zivilgesellschaft wahrheitsgetreu widerzuspiegeln und wiederzugeben.]

1. **Vereinigungsfreiheit**

Nach Angaben der Vertreter der zivilgesellschaftlichen Organisationen, mit denen die Delegation zusammentraf, bestehen für die Gründung einer Vereinigung keine rechtlichen Hindernisse. Die Verwaltungsverfahren könnten allerdings optimiert werden. Die Mehrheit befürchtet jedoch negative Auswirkungen der allgemeinen Situation in den Bereichen Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte.

Es besteht die Befürchtung, dass die jüngste Einrichtung eines neuen Instituts, das mit der Zuweisung aller öffentlicher Fonds [an Menschenrechtsorganisationen oder Organisationen mit Wächterfunktion] betraut ist, zur Einmischung bzw. zur Selbstzensur durch die zivilgesellschaftlichen Organisationen führen könnte. Das Nationale Institut für Freiheit – Zentrum für zivilgesellschaftliche Entwicklung (*Narodowy Instytut Wolności - Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego*) ist eine neue zentrale Stelle, die dem Amt des Ministerpräsidenten untersteht und mit der Verwaltung der öffentlichen Mittel für die Organisationen der Zivilgesellschaft betraut ist. Nach Angaben der zivilgesellschaftlichen Organisationen sind die Bestimmungen für die Zuweisung der Mittel unklar. Eine Watchdog-Stelle berichtet von mehreren Fällen, in denen zivilgesellschaftliche Organisationen, die während des Vergabeverfahrens ausgewählt wurden, keinerlei Mittel erhalten hätten, und umgekehrt.

Einige erklärten, dass zivilgesellschaftliche Organisationen, die sich von jeglicher Kritik an der Regierungspolitik fernhalten, weiterhin Zugang zu Finanzmitteln hätten, während Organisationen, die sich mit unpopulären Themen befassten (wie beispielsweise Geschlechtergleichstellung, LGTBI-Rechte oder Migration) Kürzungen der Finanzierung hinnehmen müssten. Andere zivilgesellschaftliche Organisationen sind der Auffassung, dass die Regierung das Recht habe, die eigenen Prioritäten festzulegen. Dies sei eine positive Entwicklung, da viele Fonds nun kleinen lokalen Organisationen zugutekommen könnten, die keine „politische Agenda“ verfolgen. Auch wiesen sie darauf hin, dass sich die Höhe der verfügbaren Mittel verdreifacht habe.

Es wird befürchtet, dass das neue Institut auch als Beratungsgremium bei der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften fungieren soll. Allerdings sei unklar, wie genau dies funktionieren solle. Die Mitglieder des für die Abgabe von Stellungnahmen zuständigen Gremiums des Instituts (Rat des Nationalen Instituts für Freiheit) würden in der Regel von der Regierung ernannt. Aus diesem Grund haben einige Organisationen der Zivilgesellschaft Fragen zur Vertretung und zu den Ernennungskriterien aufgeworfen. Sie zeigten sich darüber enttäuscht, dass das Institut zugestimmt habe, dass eine Durchführung von Kontrollen der zivilgesellschaftlichen Organisationen innerhalb von 24 Stunden beschlossen werden könne, was bedeute, dass jederzeit Razzien möglich seien.

Darüber hinaus habe es Kampagnen zur Diskreditierung zivilgesellschaftlicher Organisationen in den Medien gegeben. So seien einige Organisationen diskreditiert und u. a. des unlauteren Finanzgebarens beschuldigt worden. In der Folge hätten einige Organisationen der Zivilgesellschaft die Unterstützung lokaler Gebietskörperschaften verloren, andere seien Bedrohungen ausgesetzt gewesen. Zivilgesellschaftliche Organisationen sowie einige Richter und Staatsanwaltsvereinigungen seien beschuldigt worden, parteiisch zu sein. Einige Teilnehmer waren der Auffassung, dass die Bedrohung der Vereinigungsfreiheit von einer politischen Polarisierung ausgehe, und erklärten, dass einige zivilgesellschaftliche Organisationen eine liberale „Ideologie“ förderten und die Regierung für Aspekte kritisierten, die es bereits vorher gegeben habe. Andere argumentierten hingegen, dass die Bedrohung der Bürgerrechte ein beispielloses kritisches Niveau erreicht habe, das die schärfere Kritik rechtfertige. Die letzteren zeigten sich auch äußert beunruhigt über die Tatsache, dass die Mittel für den Bürgerbeauftragten nach Maßnahmen zur Förderung der Bürgerrechte gekürzt worden seien.

Alle zivilgesellschaftlichen Organisationen stimmten darin überein, dass sie zur Rechtssetzung umfassender konsultiert werden müssten und einem friedlicheren Dialog mehr Raum eingeräumt werden müsse. Berichten zufolge seien Pläne zur Änderung der Rechtsvorschriften über den gemeinnützigen Sektor gemacht worden, ohne die Organisationen der Zivilgesellschaft über den Inhalt oder den Zeitplan des Vorschlags zu informieren. Die Organisationen der Zivilgesellschaft könnten zwar innerhalb knapper Fristen zu dem endgültigen Vorschlag konsultiert werden, aber sie könnten keinen wertvollen Beitrag zum Anwendungsbereich des Vorschlags leisten.

Nach Aussagen der polnischen Beamten, mit denen die Delegation des EWSA zusammentraf, greifen die Behörden nicht in die Vereinigungsfreiheit ein. Sie könnten lediglich die Genehmigung der Anmeldung ablehnen, wenn die Formulare unvollständig seien. Die Organisationen müssten im Rahmen von Aufsichtsmechanismen jährliche Berichte vorlegen. Diese Berichte stellten jedoch keine übermäßige Befragung zu den Finanzen der

zivilgesellschaftlichen Organisationen dar. Die Vertreter des Ministeriums betonten, dass sie lediglich zusätzliche Informationen zu Fragen der finanziellen Abwicklung einholten.

2. **Versammlungsfreiheit**

Nach Aussagen der Organisationen der Zivilgesellschaft dauere es bisweilen Monate, bis eine Versammlung genehmigt werde. Das neue „Gesetz über öffentliche Versammlungen“ begünstige zudem „zyklische Versammlungen“ (regelmäßige Veranstaltungen) wie zum Beispiel Märsche am Unabhängigkeitstag. Aufgrund der Auflage, bei der Abhaltung mehrerer Demonstrationen gleichzeitig eine gewisse Entfernung einzuhalten, sei es schwierig, spontane Gegendemonstrationen zu planen. Die Organisationen der Zivilgesellschaft bemängelten auch die jüngsten Beschränkungen des Zugangs zum polnischen Parlament, wodurch Proteste verhindert werden sollen. Mehr als hundert Personen sei der Zugang zum Parlament verweigert worden, obwohl dieser in der Verfassung verankert sei. Darüber hinaus wurde ein Gesetz verabschiedet, um 2018 gezielt spontane Protestaktionen im Zusammenhang mit der 24. Konferenz der Vertragsparteien des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (COP 24) in Kattowitz zu verhindern.

Den Organisationen der Zivilgesellschaft zufolge sei es schwierig, Genehmigungen für Demonstrationen zur Unterstützung politisch kontroverser Themen zu erhalten. In einem Fall sei ein Marsch für Gleichstellung aufgrund der möglichen Gewalt durch Gegendemonstranten untersagt, nach Einlegung von Rechtsmitteln jedoch letztendlich genehmigt worden. Die Organisationen der Zivilgesellschaft haben außerdem Unstimmigkeiten bei Polizeieinsätzen im Rahmen von Versammlungen festgestellt. Bei Märschen am Unabhängigkeitstag zeige die Polizei kaum Präsenz, während sie bei Märschen für Gleichheit und Gleichstellung die Demonstranten häufig zahlenmäßig übertreffe. Bei Gleichheitsmärschen seien Polizeibeamte gegen mehrere Protestierende vorgegangen, die Feuerwerkskörper einsetzten. Bei Unabhängigkeitsmärschen sei dies nicht der Fall gewesen.

Den Organisationen der Zivilgesellschaft zufolge seien zahlreiche Gerichtsverfahren gegen Demonstranten eingeleitet worden – schätzungsweise 1 000 seien derzeit anhängig. Menschen seien wegen Ordnungswidrigkeiten vor Gericht gebracht und beispielsweise wegen Behinderung rechtlich genehmigter Versammlungen angeklagt worden. Obwohl das Gericht solche Anklagen rasch fallen lasse, sehen die zivilgesellschaftlichen Organisationen darin eine Form der Einschüchterung. Als Beispiel wurde angeführt, dass die Polizei nicht eingegriffen habe, als eine Gruppe von Frauen während einer friedlichen Gegendemonstration zusammengeschlagen wurde. Anschließend wurden die Frauen der Behinderung einer rechtlich genehmigten Versammlung beschuldigt, während gegen ihre Angreifer keine Anklage erhoben wurde.

Die polnischen Behörden, mit denen die Delegation des EWSA zusammentraf, erklärten, dass die Ordnungskräfte die Demonstranten schützten und deren Versammlungsfreiheit sicherstellten. Die unterschiedlichen Arten von Demonstrationen würden die Ordnungskräfte weder bevorzugen noch benachteiligen. Die Zahl der Einsatzkräfte sei durchgehend kohärent. Gegen Versammlungsverbote, die bis zu 15 Tage dauern können, können Rechtsmittel eingelegt werden. Gegendemonstrationen müssen einen Abstand von mindestens 100 Metern zur legalen Versammlung einhalten. Die Behörden wollten weder auf die Gründe für die unterschiedlichen Rechtsvorschriften eingehen noch sich zu den einzelnen Fällen äußern.

2.1 Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit – die Sozialpartner

Der Delegation wurde mitgeteilt, dass es in Polen eine langjährige Tradition des sozialen Dialogs gebe. Die Dreierkommission für sozioökonomische Angelegenheiten (*Trójstronna Komisja ds.Społeczno-Gospodarczych*) wurde 1994 gegründet und 2001 um die regionalen Kommissionen für den sozialen Dialog (*Wojewódzkie Rady Dialogu Społecznego*) erweitert. Trotz anfänglicher Erfolge verließen die drei wichtigsten Gewerkschaften im Juni 2013 sowohl die Dreierkommission als auch die Kommissionen für den sozialen Dialog.

Nach Verhandlungen zwischen den repräsentativen Verbänden der Gewerkschaften und der Arbeitgeber wurde der Regierung eine neue Form des sozialen Dialogs vorgeschlagen. Dies führte 2015 zur Einrichtung des Rates für den Sozialen Dialog (*Rada Dialogu Społecznego*), der zu Rechtsetzungsinitiativen konsultiert werden müsse. Nach Aussagen der zivilgesellschaftlichen Organisationen werde dieses neue Gremium von der Regierung jedoch oft übergangen. Wichtige Rechtsakte seien häufig in Ermangelung konstruktiver Debatten verabschiedet worden – entweder, weil die Fristen verkürzt oder weil die von den einzelnen Mitgliedern des Parlaments vorgeschlagenen Rechtsakte von den Anforderungen der Konsultation ausgenommen worden seien.

Einige Organisationen der Zivilgesellschaft beklagen, dass gewisse Gewerkschaften von den Behörden anders behandelt würden. Polnische Gewerkschaften hätten sich für die Umsetzung der Europäischen Säule sozialer Rechte und für die Gewährleistung sozialer Rechte auf europäischer Ebene ausgesprochen. Gewerkschaftsvertreter zeigten sich von den Einschränkungen beim Versammlungsrecht enttäuscht, beispielsweise durch gerichtliche Anordnungen zur Verhinderung von Streiks.

3. Meinungsfreiheit und Medienfreiheit

Alle Teilnehmer stimmten darin überein, dass das Recht auf freie Meinungsäußerung in Polen gewährleistet sei. Einige waren jedoch der Auffassung, dass weitere Maßnahmen zum Schutz

dieses Rechts erforderlich seien. Einige teilten mit, dass Staatsanwälte und Richter nach Ausübung ihres Rechts auf freie Meinungsäußerung zur Unterstützung einer unabhängigen Justiz schikaniert wurden und nun vor Veröffentlichung von Dokumenten die Zustimmung eines Vorgesetzten einholen müssten. Gegen Staatsanwälte, die der Presse gegenüber von einer Teilnahme an Protesten, Durchführung von Bildungsmaßnahmen oder Anwendung der Rechtsstaatlichkeit berichteten, seien Disziplinarverfahren eingeleitet worden. Dies habe gravierende Folgen für die freie Meinungsäußerung.

Die meisten kommerziellen Werbemaßnahmen, die von Medienhäusern oder Unternehmen mit öffentlicher Beteiligungsquote in Auftrag gegeben wurden, seien an regierungsnahe Zeitschriften gegangen, obwohl diese nicht die höchste Auflage hätten. Vertreter einiger der wichtigsten und populärsten Zeitungen, die als oppositionsfreundlich gelten, legten Zahlen vor, die die Unterschiede bei den Werbeeinnahmen vor 2014 im Vergleich zu heute darlegen. Diese Einnahmen seien dazu verwendet worden, in den letzten Jahren Druck auf sie auszuüben. Einige gaben an, dass das wichtigste Vertriebsunternehmen die Veröffentlichung regierungskritischer Pressemitteilungen hindere. Andere stritten dies ab und betonten, dass Medien, die sich kritisch über die jetzige Regierung äußerten, davor von der vorherigen Regierung bevorzugt und mehr Mittel für Werbemaßnahmen erhalten hätten.

Gegen Nachrichtenorgane seien derzeit schätzungsweise 20 Gerichtsverfahren anhängig. Politiker wetterten gegen Journalisten und bezeichneten sie als Verräter. Sie forderten eine „Repolonisierung“ von Medienorganen in ausländischer Hand, die als ausländische Handlanger dargestellt würden.

Ein weiteres wichtiges Problem sei die Tatsache, dass viele Behörden den Zugang zu Informationen verweigerten. Einige Medienorgane würden nicht über Pressetermine informiert oder dürften bei Pressekonferenzen keine Fragen stellen. Minister verweigerten ihnen Interviews. Angeblich sei gegen einen Journalisten eine Geldbuße verhängt worden, da er sich weigerte, seine Quellen preiszugeben. Dies wurde von anderen allerdings abgestritten.

Ein weiteres angesprochenes Problem ist der Zugang zu Regierungsgebäuden und zum Parlament sowie die körperlichen oder verbalen Angriffe gegen Journalisten, zu denen es sogar vor dem Parlamentsgebäude gekommen sei. Obwohl es Journalistengewerkschaften gäbe, seien sie nicht gut organisiert. Die meisten gemeinsamen Maßnahmen würden deshalb in Zusammenarbeit mit Journalistenverbänden oder -vereinigungen durchgeführt. Einige erklärten, dass Falschmeldungen und Desinformation weit verbreitet seien und dass dies für ganz Europa gelte. Andere vertraten die Auffassung, dass das System funktioniere und dass es in Polen keine größeren Probleme gebe. Den Wechsel in Bezug auf die Werbeeinnahmen zwischen den verschiedenen Medien werteten sie als positiv.

4. **Nichtdiskriminierung**

Zur Nichtdiskriminierung wurden die Organisationen der Zivilgesellschaft nicht direkt befragt. Bei anderen Debatten kam aber zum Tragen, dass zivilgesellschaftliche Organisationen, die mit benachteiligten Gruppen arbeiten, beim Zugang zu Finanzmitteln größere Schwierigkeiten hätten. Insbesondere Organisationen, die in den Bereichen Gleichstellung der Geschlechter, LGTBI-Rechte und Migration tätig sind, müssten Kürzungen der Finanzmittel hinnehmen. Diese Gruppen hätten auch Probleme, eine Genehmigung für die Abhaltung von Versammlungen zu erhalten. Außerdem sprachen sie von Ungleichbehandlung in Bezug auf die Polizeieinsätze bei Versammlungen. So wäre bei Gleichheitsmärschen das Polizeiaufgebot oftmals größer als die Zahl der Demonstrierenden.

5. **Rechtsstaatlichkeit**

Die Änderungen der Rechtsvorschriften über das Justizwesen waren bei den Gesprächen immer wieder Thema. Diese Änderungen wurden als Versuch wahrgenommen, das Justizsystem systematisch zu zerstören und die Verabschiedung von Rechtsvorschriften ohne Beschränkungen durch die gerichtliche Kontrolle zu ermöglichen. Angehörige der Rechtsberufe (in erster Linie Richterinnen und Richter), die politisch der jetzigen Regierung nahe stehen, haben die Änderungen im Justizsystem unterstützt. Berichten zufolge wurden sie in eine neu geschaffene Kammer für öffentliche Angelegenheiten in den Gerichten ernannt. Die Bestimmungen für die Einreichung der Bewerbungen und der Entscheidungsfindungsprozess wurden von der Opposition weithin kritisiert. Die Straßendemonstrationen gegen die Reformen führten lediglich zu geringfügigen Änderungen.

Es wird behauptet, dass die Möglichkeit, jedes Gerichtsurteil von vor zwanzig Jahren ohne die Möglichkeit eines Rechtsbehelfs zu revidieren, die Rechtssicherheit untergrabe. Nur der Generalstaatsanwalt und der Bürgerbeauftragte haben das Recht, ein solches außerordentliches Verfahren zu beantragen und es gebe mehrere Beschränkungen in Bezug auf die Zeitfristen und den Charakter des jeweiligen Falls. Berichten zufolge seien bislang nur wenige Beschwerden eingereicht worden.

Bedenken wurden auch über die erweiterten Möglichkeiten für Disziplinarverfahren gegen Richter und Staatsanwälte geäußert, die auf der Grundlage des Inhalts von Urteilen eingeleitet werden können. Einige wiesen darauf hin, dass die Kritiker der Regierung nicht objektiv seien; bereits vorher bestehende Probleme im Zusammenhang mit der Justiz seien unter der vorhergehenden Regierung nämlich nicht bemängelt worden.

Bericht über den Besuch in Ungarn, 29./30. April 2019

Sechs Mitglieder nahmen an dem Besuch in Ungarn teil. Die Delegation traf mit mehreren Vertretern der Zivilgesellschaft – insbesondere mit Organisationen der Zivilgesellschaft (OZG), Sozialpartnern, Medien und den Angehörigen der Rechtsberufe – einerseits und den ungarischen Behörden andererseits zusammen. [Ziel dieses Berichts ist es, die Ansichten der Zivilgesellschaft wahrheitsgetreu widerzuspiegeln und wiederzugeben.]

1. **Vereinigungsfreiheit**

Die Teilnehmer aus zivilgesellschaftlichen Organisationen erläuterten der EWSA-Delegation, wie in den letzten Jahren der Handlungsspielraum der Zivilgesellschaft praktisch eingeschränkt wurde. Die Organisationen der Zivilgesellschaft hätten jetzt deutlich weniger Möglichkeiten, ihre interessenvertretende Tätigkeit durchzuführen. Mehrere Teilnehmer erwähnten, dass die Freiheiten der zivilgesellschaftlichen Organisationen systematisch abgebaut und eine „Atmosphäre der Unsicherheit“ geschaffen worden seien. Einige wiesen darauf hin, dass Beschränkungen der Freiheiten auch die Medien sowie die akademische Welt beeinträchtigten.

Das Gesetz von 2017 über die „Transparenz der vom Ausland unterstützten Organisationen“ und das sogenannte „Stop Soros“-Rechtspaket von 2018 wirkten sich negativ auf die Organisationen der Zivilgesellschaft aus und waren ihnen zufolge mit einer Kampagne zur Verunglimpfung ihres öffentlichen Ansehens verbunden. Die Rechtsvorschriften, nach denen einschlägige Organisationen als „ausländische Agenten“ registriert werden müssen, und 25 % Steuern auf Mittel aus dem Ausland entrichten müssen, haben zu Unsicherheit geführt. Bislang haben sich rund 130 Organisationen als „ausländische Agenten“ registriert; einige Organisationen wiesen jedoch darauf hin, dass sie beschlossen hätten, die Registrierung zu boykottieren und bislang noch keine negativen Folgen spürten. Obwohl der allgemeine Rechtsrahmen für die Vereinigungsfreiheit mit internationalen Standards im Einklang steht, glauben sie, dass die Rechtsvorschriften eine abschreckende Wirkung auf ihre Tätigkeit haben.

Die zivilgesellschaftlichen Organisationen in Ungarn stellen keine homogene Gruppe dar, und nach Ansicht der Teilnehmer fördert die Regierung zivilgesellschaftliche Organisationen, die beispielsweise Gesundheitsdienstleistungen anbieten, während sie gleichzeitig zivilgesellschaftliche Organisationen stigmatisiert, die Tätigkeiten in den Bereichen Interessenvertretung und Kontrolle ausüben oder Finanzhilfen gewähren. Einige zivilgesellschaftliche Organisationen werden in den Medien „Soros-Ritter“ genannt, was sie einer ständigen Stigmatisierung aussetzt. Diese Situation wirkte sich negativ auf ihre tägliche Arbeit aus. Die Bürger sind ihnen gegenüber misstrauisch geworden, was zum einen zu einer zunehmend negativen öffentlichen Wahrnehmung der Tätigkeiten aller nichtstaatlichen

Organisationen führt und zum anderen verhindert, dass sie Finanzmittel von den Gemeinden erhalten. Allerdings bekamen regierungsnahe zivilgesellschaftliche Kleinstunternehmen bzw. Organisationen mehr Finanzmittel. Den Teilnehmern zufolge hat die Regierung „falsche zivilgesellschaftliche Organisationen“ gegründet. Sie beschrieben, wie diese neuen Akteure ohne vorherige Erfolgsbilanz im Bereich der bürgerschaftlichen Arbeit begonnen haben, ihre Tätigkeiten im Einklang mit der Regierungsagenda umzusetzen. Sehr häufig bedeutet dies, dass sie Themen wie die Rechte von Frauen und LGBTI-Personen ausschließen. Darüber hinaus wurden Bedenken hinsichtlich der Kampagne gegen Einwanderer geäußert, die sich auch an zivilgesellschaftliche Organisationen richtete, die mit Migranten zusammenarbeiten.

Die Organisationen der Zivilgesellschaft erklärten, dass sie Schwierigkeiten beim Zugang zu EU-Mitteln gehabt hätten, da die Antragsteller nachweisen müssen, dass sie mit staatlichen Einrichtungen, lokalen Behörden oder der Kirche zusammenarbeiten. Dies gilt insbesondere für zivilgesellschaftliche Organisationen, die nicht völlig regierungstreu sind, da sie die einzige Finanzierungsquelle ist. Einige zivilgesellschaftliche Organisationen erläuterten, dass sie nie staatliche Mittel erhalten hatten, obwohl sie diese jedes Jahr vorschriftsmäßig beantragt hatten. Andere wiesen darauf hin, dass der Zugang zu Finanzmitteln möglich sei, auch wenn dies nur über schwerfällige und bürokratische Verfahren möglich sei. Einige betonten, dass bestimmte staatliche Mittel, die den Organisationen der Zivilgesellschaft zuvor zur Verfügung standen, inzwischen an die Kirchen weitergeleitet wurden.

Die meisten stimmten darin überein, dass das politische Umfeld in Ungarn stark polarisiert und ein besserer Dialog erforderlich ist. Mehrere Teilnehmer hoben die Bemühungen zivilgesellschaftlicher Organisationen hervor, einen Dialog mit der Regierung aufzunehmen; sie äußerten jedoch ihr Bedauern, dass es keine offizielle Konsultationsplattform gebe und die Behörden nicht bereit seien, mit ihnen in Kontakt zu treten. Sie erwähnen auch den Druck auf diejenigen, die sich öffentlich engagieren, insbesondere durch die Beschränkung der Fähigkeit öffentlicher Bediensteten, öffentlich bekannt zu werden, Vorträge zu halten und sich fortzubilden.

Die Behörden schätzen nach eigenen Angaben die Bedeutung zivilgesellschaftlicher Organisationen (von denen es mehr als 6000 gibt) und führen regelmäßige Konsultationen mit ihnen durch. Die meisten sind in den Bereichen Kultur, Sport, Freizeit und Bildung, nur 0,9 % jedoch im Bereich der Menschenrechte tätig. Die Regierung erklärte, dass sie die Mittel für zivilgesellschaftliche Organisationen aufgestockt habe.

2. **Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit – die Sozialpartner**

Die Sozialpartner wiesen darauf hin, dass es zwar einen gewissen sozialen Dialog gebe, sie aber Verbesserungen begrüßen würden. Der erste ungarische Vermittlungsausschuss wurde

1990 eingerichtet, und 2011 wurde ein nationaler Wirtschafts- und Sozialrat ins Leben gerufen. Die Regierung hat selber keine Mitglieder in diesem Rat, ernennt diese jedoch. Der Rat nimmt zu neuen Rechtsakten Stellung und kann Vorschläge unterbreiten, trifft jedoch keine Beschlüsse.

Nach Ansicht der Sozialpartner wurden die Rechtsvorschriften über den Mindestlohn und Überstunden nicht dem Rat zur Konsultation vorgelegt. Trotz einer Vereinbarung zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern hat die Regierung beschlossen, Rechtsvorschriften voranzutreiben, die 300 Stunden Überstunden ermöglichen und eine Welle von Demonstrationen ausgelöst haben. Diese wurden zwar noch nicht zurückgezogen, aber auch noch nicht angewandt. Nach Angaben der Regierung würden die Rechtsvorschriften nicht zu ernsthaften Problemen führen, sondern den Arbeitgebern mehr Flexibilität bei gleichzeitiger Einhaltung der EU-Arbeitszeitrichtlinie bieten.

Den Sozialpartnern zufolge wurde die Versammlungsfreiheit geachtet. Die Gewerkschaften führten Beispiele erfolgreicher Streiks an, die zu verbesserten Arbeitsbedingungen führten. Die Sozialpartner haben generell nicht den Eindruck, dass ihr Handeln eingeschränkt ist, und sie fühlten sich nicht von Problemen im Zusammenhang mit den Grundrechten und der Rechtsstaatlichkeit betroffen. Einige wiesen jedoch darauf hin, dass ihr Zugang zu den Medien beschränkt ist, um die für sie relevanten Fragen zu klären.

3. **Meinungsfreiheit und Medienfreiheit**

Ernsthafte Bedenken wurden in Bezug auf die Einrichtung des Medienkonzerns „Central European Press and Media Foundation“ geäußert. Trotz der rechtlichen Unabhängigkeit dieses Konglomerats waren die Organisationen der Zivilgesellschaft besorgt darüber, inwieweit dies tatsächlich der Fall ist. Es wurden auch Fragen zum Fehlen einer unabhängigen rechtlichen Kontrolle bei der Errichtung eines solchen großen Konglomerats durch Übertragung von Eigentumsrechten aufgeworfen.

Die befragten Organisationen teilten ihre Besorgnis darüber, dass die Medienorganisation von der Regierung zentralisiert gehandhabt werde, was insbesondere die lokale Ebene betreffe. Die Organisationen der Zivilgesellschaft erläuterten die Schwierigkeiten, auf die sie bei dem Versuch gestoßen sind, ihre Stimme in den Medien Gehör zu verschaffen und wie sie als Alternative auf das Internet (Blogs oder Websites) zurückgreifen müssen. In absoluten Zahlen ist die Leserschaft der kritischen Medien höher als die der regierungsfreundlichen Medien. Der Einfluss der Regierung ist jedoch aufgrund ihrer beherrschenden Stellung auf dem Medienmarkt sowohl in Bezug auf die Finanzierung als auch auf den Marktanteil stark.

Mehrere Teilnehmer wiesen darauf hin, dass es sich bei den Medien um eine „Propagandamaschine“ handele, die auf die Kontrolle des öffentlichen Diskurses abziele. Sie sprachen über einen Schneeballeffekt, bei dem Nachrichten von marginalen Websites anschließend von anderen Medien kopiert werden. Die zivilgesellschaftlichen Organisationen äußerten, dass die Regierung Fake News und soziale Medien als ein Mittel zur Beeinflussung der Bevölkerung nutze. Den Organisationen der Zivilgesellschaft zufolge hat die Regierung eine Zeitung mit regierungskritischen Ansichten „gewähren lassen“, um zu beweisen, dass sie die Existenz kritischer Medien ermöglicht. In Wirklichkeit ist dies jedoch nur deshalb der Fall, weil die Leserschaft dieser Zeitung eingeschränkt ist.

Mehrere Teilnehmer wiesen darauf hin, dass der Großteil der Werbung, der eine wichtige Finanzierungsquelle darstellt, in regierungstreuen Medien erscheint. Dies bedeutet, dass staatliche Werbegelder nicht mit der Leistung einer Zeitung zusammenhängen, sondern als Mittel zur Finanzierung bestimmter Medienunternehmen verwendet werden. Die Teilnehmer waren auch der Meinung, dass private Unternehmen zögerten, in regierungskritischen Medien zu werben. Einige der regierungskritischen Medien müssen sich direkt aus ihrem Publikum finanzieren, um den Mangel an Werbeeinnahmen auszugleichen. Nach Ansicht einiger zivilgesellschaftlichen Organisationen folgt die Art und Weise, wie die Behörden in die akademischen Freiheiten eingreifen, einem ähnlichen Kontrollmuster, aber hier über die Finanzierung, auch durch EU-Mittel, die für Innovationen bestimmt sind.

Die Delegation wurde darüber informiert, dass Regierungskritiker in den Medien schlechter behandelt werden. Die Behörden nutzen ihren Einfluss in den Medien, um zivilgesellschaftliche Organisationen und ihre Versuche, heikle Themen im öffentlichen Raum anzusprechen, zu diskreditieren. Organisationen der Zivilgesellschaft und Wissenschaftler werden häufig als Feinde in regierungsnahen Medien bezeichnet, was sich negativ auf ihr allgemeines Bild in der Öffentlichkeit auswirkt. In einer regierungsnahen Tageszeitung wurde eine Liste der von George Soros finanzierten Organisationen veröffentlicht. Den Teilnehmern zufolge hat dieses allgemeine Klima der Stigmatisierung weitere Ängste geschürt, beispielsweise könnte eine negative Darstellung in den Medien dazu führen, dass die betroffene Person eine höhere Zahl von Morddrohungen erhält. Sie machten geltend, dass die Regierung ein polarisierendes Narrativ zwischen den „Guten“, nämlich den „Verteidigern“ Ungarns, und den „Schlechten“, d. h. jeder kritischen Stimme, geschaffen habe.

Die Behörden waren der Ansicht, dass die Lage in Ungarn häufig im Ausland falsch dargestellt und die Situation in Ungarn nicht schlechter als in anderen Mitgliedstaaten sei.

4. **Diskriminierungsverbot**

Die Organisationen der Zivilgesellschaft äußerten Bedenken hinsichtlich des allgemeinen Rückgangs der Unterstützung für den Schutz der Menschenrechte und die Nichtdiskriminierung, auch in Bezug auf Roma, Behinderungen, Geschlechterfragen und Transgender. Das Phänomen des schrumpfenden Raums für zivilgesellschaftliche Organisationen wirkte sich insbesondere auf die einschlägigen Organisationen aus und führte zu einem Rückgang der Zahl von Organisationen und Fachleuten sowie der diesbezüglichen Forschungsarbeiten. Den zivilgesellschaftlichen Organisationen zufolge sehen die Behörden sie nicht mehr als Partner an.

Mehrere Organisationen wiesen darauf hin, dass die Anti-Soros-Kampagne antisemitischer Natur sei, durch die der Boden für antisemitische Hassreden im Zusammenhang mit einem Klima bereitet werde, das bereits zu rassistischen, fremdenfeindlichen und islamfeindlichen Äußerungen geführt habe. Einige zivilgesellschaftlichen Organisationen gaben an, dass die Regierung anders als in anderen Bereichen hinsichtlich Hassreden und Hassverbrechen gut mit zivilgesellschaftlichen Organisationen zusammenarbeitet, Hassverbrechen jedoch häufig unzureichend untersucht werden.

Was die Situation der Roma-Bevölkerung betrifft, so erwähnten die Teilnehmer eine immanente Diskriminierung in dem System für den Kinderschutz, in den Bereichen Wohnung, Arbeit und Bildung sowie Diskriminierung durch Strafverfolgungsbehörden (einschließlich der Erstellung von ethnischem Profiling) und durch lokale Regierungen.

Frauenrechtsorganisationen betonten eine Verschlechterung der Rechte von Männern und Frauen sowie der Rechte von Frauen und Mädchen. Öffentliche Narrative stellen Frauen lediglich als „dienstbare Geister“ der Familie dar, wodurch Geschlechterstereotype gestärkt und auf das Konzept des „Familienismus“ statt des Feminismus zurückgegriffen werde. Den Teilnehmern zufolge führt die Ungleichbehandlung der Geschlechter zu Gewalt gegen Frauen. Sie brachten ihr Bedauern darüber zum Ausdruck, dass es keine umfassende politische Antwort auf dieses Phänomen gebe. Stattdessen nähmen Fachleute aus dem öffentlichen und privaten Sektor eine Opferrolle ein, was ihre unzureichende gleichstellungsorientierte Ausbildung verdeutlicht. Obwohl eine Infrastruktur für Opfer geschlechtsbezogener Gewalt existiere, werde sie nicht ausreichend gefördert, und ihre Tätigkeiten seien unklar. Was die akademischen Fragen betrifft, beklagten die Teilnehmer, dass der Staat die Akkreditierung für einen Master of Arts in Gender Studies abgesagt hatte. Die Frauenrechtsorganisationen erläuterten auch, wie sie das Ziel einer negativen Medienkampagne gewesen seien.

Auch die Situation von Transgender-Personen wurde erörtert, insbesondere die Tatsache, dass sie keinerlei rechtliche Anerkennung aufgrund der Geschlechtszugehörigkeit in Anspruch nehmen können.

5. **Rechtsstaatlichkeit**

Viele Organisationen der Zivilgesellschaft äußerten ernsthafte Bedenken hinsichtlich der Schaffung eines neuen parallelen öffentlichen Verwaltungsgerichtssystems und eines neuen nationalen Justizamtes. Diese Änderungen sind Teil einer schrittweisen Justizreform, die seit 2011–2012 stattgefunden hat. Der Konsultationszeitraum für diese Änderungen umfasste nur drei Tage. Wie die Organisationen der Zivilgesellschaft auch in vielen anderen Fällen betonten, ist das Konsultationsverfahren für Vorschläge in Bezug auf Rechtsakte sehr kurz und lässt keinen sinnvollen Beitrag zu, und auch die übermittelten Stellungnahmen werden nicht berücksichtigt.

Einigen Organisationen der Zivilgesellschaft zufolge behält die derzeitige Justiz weiterhin ein hohes Maß an Unabhängigkeit, aber die laufende Reform des Gerichtssystems gibt Anlass zur Sorge, da keine begleitende Bedarfsbewertung durchgeführt wurde. Das EU-Justizbarometer hat im Jahr 2018 gezeigt, dass die ungarischen Gerichte das zweiteffizienteste Gerichtssystem in der EU waren. Daher ist es für zivilgesellschaftliche Organisationen nicht klar, warum das derzeitige System reformiert werden muss.

Die Zuständigkeit neuer Verwaltungsgerichte umfasst wirtschaftliche und soziale Rechte, einschließlich politisch heikler Fälle wie Asyl. Es wurden Bedenken hinsichtlich der Unabhängigkeit einzelner Richter und der Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte geäußert. Die Teilnehmer erläuterten einen politisierten Prozess, bei dem Richter mit neuen Verwaltungsgerichten ohne Unterstützung von Amtskollegen gewählt werden könnten. Generell beschwerten sich die Teilnehmer, dass es dieser neuen Struktur an klaren Kontrollmechanismen mangele.

Ein weiteres wichtiges Thema war die mangelnde Zusammenarbeit zwischen dem ungarischen Justizrat (Országos Bírósági Tanacs, OBT) und dem Landesgerichtsamt (Országos Bírói Hivatal, OBH), der von der Regierung ernannt wurde. Der OBH- Präsident verfügt über weitreichende Befugnisse in Bezug auf die gesamte Justiz in den Bereichen Haushalt und Ernennung von Richtern und Gerichtspräsidenten. Zum Vergleich: die OBT verfügt nicht über die erforderlichen finanziellen und personellen Mittel, um die von der OBH eingeführten Änderungen auszugleichen – und ist das Ziel der Stigmatisierung in einigen Medien, die die OBT als „Soros-Agenten“ dargestellt haben.

Obwohl die Gerichte ihre Unabhängigkeit in der Vergangenheit gegenüber dem Staat bewiesen haben, werden Fälle, die sich auf Korruption beziehen, selten strafrechtlich verfolgt.

Die Teilnehmer gaben an, dass es notwendig sei, die Verwendung von EU-Mitteln besser zu kontrollieren, um sicherzustellen, dass diese Mittel nicht zu Korruption, sondern zu einer Stärkung der Rechtsstaatlichkeit beigetragen hätten.

Bericht über den Besuch in Frankreich, 28./29. Mai 2019

Sechs Mitglieder nahmen an dem Besuch in Frankreich teil. Die Delegation traf mit mehreren Vertretern der Zivilgesellschaft – insbesondere mit Organisationen der Zivilgesellschaft (OZG), Sozialpartnern, Medien, unabhängigen Menschenrechtsorganisationen und den Angehörigen der Rechtsberufe – einerseits und den französischen Behörden andererseits zusammen. [Ziel dieses Berichts ist es, die Ansichten der Zivilgesellschaft wahrheitsgetreu widerzuspiegeln und wiederzugeben.]

1. Vereinigungsfreiheit

Rechtlich gesehen ist die Vereinigungsfreiheit in Frankreich gut geschützt[12]. Nach Aussagen der zivilgesellschaftlichen Organisationen, mit denen Treffen stattgefunden haben, steht die volle und ungehinderte Wahrnehmung dieser Freiheit gegenwärtig von zwei Seiten unter Druck. Die eine Herausforderung ist, dass beschränkte Mittel dazu geführt haben, dass die öffentliche und private Finanzierung zivilgesellschaftlicher Organisationen zurückgegangen ist. Dieses Problem betrifft Verbände besonders stark. Die Vertreter zivilgesellschaftlicher Organisationen, mit denen im Verlauf der Reise gesprochen wurde, sind der Ansicht, dass man dort einfache Sparmöglichkeiten sieht und dabei die staatsbürgerlichen, demokratischen, sozialen und wirtschaftlichen Funktionen der Verbände übersieht oder sogar infrage stellt.

Zweitens berichten zivilgesellschaftliche Organisationen – insbesondere diejenigen, die Migranten unterstützen – davon, dass immer stärker versucht wird, ihre Arbeit zu behindern oder gänzlich unmöglich zu machen, indem freiwilligen und angestellten Mitarbeitern Gerichtsverfahren oder Haft angedroht werden. Die entsprechenden Vertreter sind der Auffassung, dass in Frankreich ein Prozess im Gange ist, mit dem Organisationen, deren einziger Zweck darin besteht, Menschenleben zu retten, kriminalisiert werden sollen. Einige berichteten auch von Verleumdungskampagnen, die von privaten Akteuren gegen zivilgesellschaftliche Organisationen geführt werden. Gewerkschaftsvertreter haben den Eindruck, dass sie bei ihrer Arbeit mit immer mehr Hindernissen und Diskriminierungen zu kämpfen haben.

2. Versammlungsfreiheit

In dem im April 2019 in Kraft getretenen Gesetz über die Aufrechterhaltung und Stärkung der öffentlichen Ordnung bei Demonstrationen sehen einige der Teilnehmer eine Verschlechterung des ansonsten soliden Schutzes des Demonstrationsrechts in Frankreich.

[12] Mit einer Entscheidung aus dem Jahre 1971 verlieh der französische Verfassungsrat (*Conseil Constitutionnel*) der Vereinigungsfreiheit den Rang eines „von den Gesetzen der Republik anerkannten fundamentalen Grundsatzes“, d. h. Verfassungsrang.

Vor Veröffentlichung dieses Gesetzes hat der Verfassungsrat eine Bestimmung gestrichen, die es Präfekten erlaubt hätte, Demonstrationen vorbeugend zu verbieten (*interdiction administrative de manifester*).

Organisationen der Zivilgesellschaft sehen in der großen Zahl unverhältnismäßiger und ungerechtfertigter Verhaftungen und in dem Einsatz unverhältnismäßiger Gewalt durch Sicherheitskräfte eine Beschneidung des Demonstrationsrechts. Auch in den vorläufigen Festnahmen (*garde à vue*) wird ein Mittel gesehen, wie engagierte Personen, insbesondere Umweltaktivisten, kaltgestellt und an der Teilnahme an Protesten gehindert werden. Es wurde beklagt, dass Beschwerden gegen die Polizei folgenlos geblieben sind.

Diese rechtlichen Entwicklungen fanden in einem Kontext statt, in dem sich infolge der Welle der „Gelbwestenproteste" eine soziale Dynamik bei den Demonstrationen in Frankreich entfaltet hatte. Über mehrere Monate hinweg wurde zu den gleichzeitig an mehreren Orten und in regelmäßigen Zeitabständen (wöchentlich) stattfindenden Demonstrationen der „Gelbwesten" spontan von mehreren, lose koordinierten Organisatoren über soziale Medien aufgerufen. Verschiedene Vertreter erklärten, dass diese ursprünglich friedlichen Demonstrationen von gut organisierten Randalierern unterwandert wurden, die systematisch darauf hingearbeitet haben, dass es zu Ausschreitungen kam. Es wurde darauf hingewiesen, dass der Einsatz unverhältnismäßiger Gewalt durch die Polizei bereits vor den „Gelbwesten"-Demonstrationen zu beobachten war und zwar bei genehmigten Veranstaltungen, die von den Organisatoren gut überwacht wurden.

Die Polizei muss unter immer schlechteren Bedingungen arbeiten: Der Mangel an Leuten, Ressourcen und Ausbildung ist eine schwere Belastung der Arbeitsmoral. Die Vertreter der Polizeigewerkschaft, mit denen im Verlaufe der Reise gesprochen wurde, sagten, dass die Verwendung von mittelstarken, nicht tödlichen Gummigeschossen (*Lanceur de Balle de Défense* – LBD-40) bei den Demonstrationen, die sich durch die Radikalisierung der „Gelbwesten"-Bewegung und der Unterwanderung durch gewaltbereite Demonstranten („schwarze Blöcke") auszeichneten, die einzige Möglichkeit gewesen sei, sich selbst zu schützen. Zahlreiche nationale und internationale Interessenträger haben gefordert, die Verwendung der Gummigeschosse LBD-40 auszusetzen. Vertreter zivilgesellschaftlicher Organisationen wiesen darauf hin, dass es beim Einsatz dieser Gummigeschosse zu zahlreichen Verletzungen und dauerhaften Behinderungen kam. Die französischen Behörden haben die Aussetzung einer Nutzung der Gummigeschosse LBD-40 bislang jedoch abgelehnt. Frankreich ist damit das einzige Land der EU, in dem diese Geschosse nach wie vor zum Einsatz kommen.

Die französischen Behörden bestritten, dass es zu echten Rechtsverstößen durch die Polizeikräfte gekommen sei. Die hohe Zahl von Festnahmen, Unfällen und Verletzten wurde

auf die beispiellose Zahl von Demonstrationen seit November 2018 zurückgeführt sowie auf die Anwesenheit von Randalierern unter den Demonstranten. Die Behörden versicherten der Delegation ferner, dass es zur Gewaltanwendung durch die Polizei nur gekommen sei, wenn die Gewalt von den Demonstranten ausgegangen sei oder es unter den Demonstranten zu Zusammenstößen gekommen sei. Laut dem Conseil d'Etat, der in dieser Sache konsultiert wurde, sei die Anwendung von Gewalt durch die Polizei schrittweise und verhältnismäßig erfolgt. Die Behörden prüfen weitere Möglichkeiten, Demonstrationen sicher zu gestalten und, wenn möglich, ein direktes Aufeinandertreffen von Polizei und Demonstranten zu vermeiden.

3. Meinungsfreiheit und Medienfreiheit

Die Organisationen, mit denen im Laufe der Reise gesprochen wurde, sind der Ansicht, dass die Medienfreiheit in Frankreich sowohl gesetzlich als auch in der Praxis gewährleistet ist, es aber auch einige Herausforderungen gibt. Journalisten und der gesamte Berufsstand sehen sich zunehmend einer systematischen Diskreditierung durch zahlreiche Politiker gegenüber. Einige neuere Gesetze, wie das französische Gesetz zur Bekämpfung der Manipulation von Informationen, die darauf abzielen, die Verbreitung von Falschnachrichten und Hassreden zu bekämpfen, könnten zu einer Einschränkung der Freiheit der Medien führen.

Die Medienvertreter äußerten ihre tiefe Besorgnis über die schweren und zahlreichen Fälle von Polizeigewalt gegen Journalisten im Zuge der „Gelbwesten"-Demonstrationen. Sie berichteten von Journalisten, die daran gehindert werden, Straßensperren zu passieren, die eingeschüchtert oder verletzt wurden, sowie von Festnahmen, bei denen die Materialien und Presseausweise der Journalisten von der Polizei beschlagnahmt oder vorsätzlich beschädigt wurden.

4. Diskriminierungsverbot

Nach Angaben zivilgesellschaftlicher Organisationen und unabhängiger Menschenrechtsorganisationen scheint Diskriminierung in Frankreich ein wachsendes Problem zu sein, insbesondere in den Bereichen Beschäftigung, Zugang zur Justiz, Wohnraum und Gesundheitsversorgung. Die am stärksten von Diskriminierung bedrohten Gruppen sind Personen arabischer und afrikanischer Herkunft (die bei Polizeikontrollen auch häufig im Rahmen des ethnischen Profilings erfasst werden), Angehörige der LGBTI-Gemeinschaft, Obdachlose und Roma. Trotz fortschrittlicher Rechtsvorschriften werden Frauen nach wie vor diskriminiert, umso mehr, wenn sie muslimische Wurzeln haben. Die Lage der Migranten, einschließlich der Asylbewerber, und insbesondere der minderjährigen Migranten, ist besonders besorgniserregend in Bezug auf die zunehmende Verletzung ihrer Menschenrechte. Es wurde auch das Phänomen der sozialen Diskriminierung und die beunruhigenden Entwicklungen in Bezug auf Hassreden und Gewalt im Internet erwähnt.

5. Rechtsstaatlichkeit

Die Vertreter, mit denen die Delegation im Rahmen der Reise zusammenkam, äußerten ihre Bedenken mit Blick auf die allgemein zu beobachtende Tendenz, dass Behörden nach den Terroranschlägen Notstandsbestimmungen in das allgemeine Recht eingebracht haben. Es wurde die Auffassung vertreten, dass die Betonung des Bereichs Sicherheit zu einer Verschiebung des institutionellen Gleichgewichts zulasten anderer Rechte und Freiheiten sowie zu einer Schwächung der Rolle der Justiz zugunsten der Verwaltung geführt hat. Die

Gesprächspartner der Delegation vertraten die Ansicht, dass die Verlängerung des Ausnahmezustands immer stärker dazu geführt hat, dass die Trennung zwischen der mit Prävention befassten Verwaltungspolizei und der mit Rechtsdurchsetzung befassten Kriminalpolizei verschwimmt.

Mit dem Gesetz zur Stärkung der inneren Sicherheit und Bekämpfung des Terrorismus (2017) wird eine Reihe von Notstandsbestimmungen dauerhaft in das allgemeine Recht übernommen. Dieser Schritt wurde gegenüber der EWSA-Delegation von vielen Organisationen kritisiert, da gewisse Rechte durch dieses Gesetz ausgesetzt wurden und Verwaltungsbehörden verschiedene Befugnisse eingeräumt wurden, die normalerweise in den Händen von Justizbehörden liegen. Beides wird äußerst misstrauisch beäugt.

Mit Blick auf die vorgeschlagene Reform der französischen Justiz wurden von Vertretern der Rechtsberufe verschiedene Bedenken laut. Mit der Reform soll das Justizwesen für die Bürger zwar einfacher und effizienter werden, durchgeführt wird sie aber vor dem Hintergrund zunehmender Einschränkungen der öffentlichen Finanzierung des Justizwesens. Die Gesprächspartner der Delegation wiesen auf die Gefahr hin, dass die Reform Grundrechte beeinträchtigen könnte, insbesondere mit Blick auf das Strafprozessrecht. Sie befürchten, dass die Verteidigungsrechte übermäßig eingeschränkt werden, was zu einem Ungleichgewicht in der Strafverfolgung führt.

Auch glauben sie, dass das bereits erwähnte Gesetz über die Aufrechterhaltung und Stärkung der öffentlichen Ordnung bei Demonstrationen auch besorgniserregende Entwicklungen im Bereich Justiz enthalte[13]. Allgemein äußerten sich die Teilnehmer besorgt über die Verschiebung des Schwerpunkts hin zu einer Präventivjustiz, die langfristig die Unabhängigkeit der Justiz sowie die Grundrechte gefährden könnte.

13 Rundschreiben des Justizministeriums an die Staatsanwälte, mit dem die Staatsanwälte aufgefordert werden, „zusätzliche Strafen“ (*peines complémentaires*) – so z. B. das Verbot einer Teilnahme an Demonstrationen – zu fordern.

Bericht über den Besuch in Österreich, 3./4. Juni 2019

Sechs Mitglieder nahmen an dem Besuch in Österreich teil. Die Delegation traf mit mehreren Vertretern der Zivilgesellschaft – insbesondere mit Organisationen der Zivilgesellschaft (OZG), Sozialpartnern, Medien, unabhängigen Menschenrechtsorganisationen und den Angehörigen der Rechtsberufe – einerseits und den österreichischen Behörden andererseits zusammen. [Ziel dieses Berichts ist es, die Ansichten der Zivilgesellschaft wahrheitsgetreu widerzuspiegeln und wiederzugeben.]

1. **Vereinigungsfreiheit**

Die von vielen Organisationen geäußerte größte Sorge betraf die im Mai 2019 eingerichtete und im österreichischen Innenministerium angesiedelte *Bundesagentur für Betreuungs- und Unterstützungsleistungen (BBU GmbH)*, die die Rechtsberatung für Asylbewerber übernehmen soll, eine Aufgabe, die bislang von Organisationen der Zivilgesellschaft (OZG) ausgeübt worden war. Da die Bundesagentur vom Innenministerium finanziert werde, sei ihre Unabhängigkeit ernsthaft in Frage zu ziehen. Aus Sicht der OZG ist die Einrichtung dieser Agentur ein Versuch, die Zivilgesellschaft, die bislang bei der Rechtsberatung von Asylbewerben eine zentrale Rolle gespielt hat, zu verdrängen. Ein Vertreter der zuständigen Behörde wies darauf hin, dass Asylbewerber auch Rechtsanwälte konsultieren könnten und das Innenministerium kein Monopol in diesem Bereich habe.

Darüber hinaus meldeten die OZG-Vertreter erhebliche Mittelkürzungen, insbesondere für kleinere OZG. Die Kürzungen hätten etwa OZG betroffen, die 2016 und 2017 Mittel vom Ministerium für Frauen und Gleichstellung erhalten hätten (z. B. seien die seit 1969 für den größten Frauenverband bereitgestellten Mittel 2018 drastisch gekürzt worden). Die Behörden wiesen jedoch darauf hin, dass die Kürzungen Förderungen und Projekte betroffen hätten, die nicht auf direkte Hilfe für Frauen ausgerichtet gewesen seien.

Die OZG betonten zudem, dass diese Kürzungen bei den staatlichen Fördermitteln schlagartig vollzogen worden seien und insbesondere regierungskritische Organisationen betroffen hätten. Es sei aber nicht möglich, die genaue Zahl der betroffenen OZG zu eruieren, da es in Österreich kein Gesetz gebe, das den Zugang zu Informationen regle (womit Österreich eine absolute Ausnahme in der EU darstelle).

Laut OZG-Vertretern füge sich dies in die allgemeinere Tendenz, den zivilgesellschaftlichen Raum in Österreich stark einzuschränken. Die Behörden hoben jedoch hervor, dass die Mittel für OZG, die in den Bereichen Entwicklung und Zusammenarbeit tätig sind, nicht gekürzt worden seien.

In Bezug auf die Konsultation von OZG bei der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften wiesen die OZG darauf hin, dass ihre Beiträge nun häufig ignoriert würden, was früher nicht der Fall gewesen sei. Die OZG-Vertreter sagten, dass die Konsultationsverfahren in ihren Augen keine echte Partnerschaft darstellten und sie als Fachleute nicht ernst genommen würden.

2. Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit – Sozialpartner

Die österreichischen Sozialpartner wiesen darauf hin, dass die Sozialgesetzgebung ordnungsgemäß umgesetzt werde: 98 Prozent der Arbeitnehmer seien durch Tarifverträge abgedeckt, zudem gebe es Vereinbarungen über Mindestlöhne, an die sich 99 Prozent der österreichischen Unternehmen hielten.

In Bezug auf die Versammlungsfreiheit berichteten die Sozialpartner, dass das entsprechende Gesetz 2017 novelliert worden sei und Drittstaatsangehörige nun strenger behandelt würden (die sogenannte *Lex Erdoğan* verbietet ausländische Wahlkampagnen und -veranstaltungen in Österreich).

Außerdem wiesen sie darauf hin, dass durch das *Arbeitszeitgesetz* aus dem Jahr 2018, mit dem die Tageshöchstarbeitszeit auf zwölf Stunden und die Wochenhöchstarbeitszeit auf 60 Stunden angehoben wurden, eine in bestimmten Unternehmen bereits gängige, aber zuvor illegale Praxis legalisiert worden sei, was die Rechte von Gewerkschaften und Arbeitnehmern geschwächt habe. Das Gesetz sei ohne Konsultation der Sozialpartner erlassen worden. Der Vertreter der zuständigen Behörde erläuterte, dass seit 2013 Gespräche über diesen Vorschlag geführt worden seien, ohne dass es zu einer Lösung gekommen sei, weshalb er schlussendlich ohne ordnungsgemäße Konsultation verabschiedet worden sei.

3. Meinungsfreiheit und Medienfreiheit

Die Medienvertreter wiesen mit Besorgnis darauf hin, dass Österreich im Weltpressefreiheitsindex „World Press Freedom Index“ der Organisation Reporter ohne Grenzen vom 11. auf den 16. Platz zurückgefallen sei. Die letzte Regierung habe einen äußerst harten Umgang mit den Medien gepflegt, wobei die Behörden versucht hätten, Journalisten zu „bestrafen“ und wenig Respekt für die Pressefreiheit gezeigt hätten. Der Vertreter der zuständigen Behörde widersprach dem und wies darauf hin, dass die Behörden die Medien umfassend eingebunden hätten. Als Beispiel nannte er, dass sich Altkanzler Kurz vor und nach jeder Ministerratssitzung an die Presse gewandt und Journalisten auf Auslandsreisen mitgenommen habe.

In Bezug auf die Medienlandschaft wurde darauf hingewiesen, dass es bei den Massenmedien in Österreich eine starke Konzentration und Politisierung gebe. In ländlichen Gebieten sei der

Zugang zu manchen Printmedien eingeschränkt. Als besorgniserregend bezeichneten die Medienvertreter zudem, dass die z. B. in U-Bahnstationen ausliegenden Gratis-Zeitungen und insbesondere eine davon fast täglich Artikel mit Inhalten brächten, die an Rassismus grenzten. Außerdem wurde erwähnt, dass viele Online-Portale von Akteuren finanziert bzw. unterstützt würden, die eine rückwärtsgewandte Agenda verfolgten. Diese seien überaus aktiv, erzielten eine beachtliche Reichweite und würden jene Österreicherinnen und Österreicher, die sie erreichten, sehr stark beeinflussen.

Das größte und wichtigste Medienunternehmen Österreichs sei insbesondere auf dem Land der öffentlich-rechtliche *Österreichische Rundfunk (ORF)*. Ein aktuelles Problem sei die anstehende ORF-Reform. Der ORF stehe bereits unter politischer Einflussnahme, da der Stiftungsrat politisch besetzt würde. Aus der Sicht der Journalisten komme es entscheidend darauf an, wie die Gesetze über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk künftig ausgestaltet würden. Es müsse unbedingt eine unabhängige Finanzierung sichergestellt werden, die dem ORF Innovationen und die Wahrnehmung einer starken Rolle bei der Förderung der Medienkompetenz ermöglichen müsse.

Eine weitere Problematik, die von den Journalisten angesprochen wurde, ist die Bestechung von Medienunternehmen und Journalisten. Österreich habe ein ernstes Transparenzproblem. Darüber hinaus wirke sich das Fehlen eines Rechts auf Zugang zu Informationen massiv auf Journalisten aus. In Reaktion darauf wies der Vertreter der zuständigen Behörde darauf hin, dass hierzu dem Parlament in den letzten Jahren mehrere Vorschläge vorgelegt, diese jedoch noch nicht verabschiedet worden seien.

Laut Medienvertretern würden Journalisten häufig von Informationen abgeschnitten und entweder in Interviews oder organisierten Online-Hetzkampagnen direkt angegriffen. Sie äußerten Bedauern darüber, dass es Fälle gegeben habe, in denen sensible Informationen „kritischen“ Medien vorenthalten worden seien, was vom Behördenvertreter bestritten wurde.

Die Journalisten wiesen des Weiteren darauf hin, dass Hassverbrechen und Hetze in Österreich besser dokumentiert werden müssten. Die Zahl der dokumentierten Fälle liege in Österreich mit 392 angezeigten Fällen im Jahr extrem niedrig (im Vereinigten Königreich betrüge diese Zahl 60 000).

4. **Diskriminierung**

Die Vertreter der österreichischen OZG erwähnten eine Reihe von Problemen im Zusammenhang mit der Diskriminierung von Angehörigen schutzbedürftiger Gruppen, wiesen aber gleichzeitig auf das hohe Niveau an Sozialschutz in Österreich hin. Die Lage habe sich jedoch in den letzten zwei Jahren verschlechtert.

In Bezug auf die Diskriminierung aus Gründen der Religion wurde darauf hingewiesen, dass die Menschenrechte von Muslimen im Vergleich zu jenen anderer Religionsgemeinschaften in Österreich in den letzten Jahren erheblich beschnitten worden seien. Jüngstes Beispiel hierfür sei das im Mai 2019 im Nationalrat verabschiedete Gesetz, das „das Tragen weltanschaulich oder religiös geprägter Bekleidung, mit der eine Verhüllung des Hauptes verbunden ist" in Volksschulen untersagt. Das Gesetz werde als „Kopftuchverbot" bezeichnet, weil es ausschließlich auf muslimische Mädchen bis zum Alter von 11 Jahren abziele, wohingegen Kopfbedeckungen für männliche Sikhs und Juden ausgenommen worden seien. Die in diesem Bereich tätigen OZG betonten, dass dieses Gesetz diskriminierend sei, da es ausschließlich auf eine bestimmte Religionsgemeinschaft abziele. Kritisiert wurde von den OZG auch das *Anti-Gesichtsverhüllungsgesetz* aus dem Jahr 2017, das Frauen das Tragen von Gesichtsschleiern bei der Berufsausübung im öffentlichen Bereich untersage. Die Kritik der OZG richtete sich dabei darauf, dass sämtliche religiöse Symbole und nicht nur muslimische Kopfbedeckungen verboten werden müssten.

Asylbewerber würden in Österreich in mehrfacher Hinsicht diskriminiert. Die Gesetzgebung sein den letzten 10 Jahren 15 Mal geändert worden, was die Lage verkompliziert habe. Statt den Zugang zu Rechten zu verbessern, würden die Möglichkeiten von OZG, die Asylbewerber unterstützten, vielmehr eingeschränkt. Beklagt wurde auch, dass im Rahmen des Aufnahmeverfahrens keine Deutschkurse angeboten wurden, da das Erlernen der Sprache unabdingbar für den Zugang zum Arbeitsmarkt sei. Gemäß der Richtlinie über Aufnahmebedingungen ist Asylbewerbern Zugang zum Arbeitsmarkt zu gewähren, wenn nach neun Monaten noch immer keine erstinstanzliche Entscheidung über ihren Status vorliegt. In Wirklichkeit erhielten Asylbewerber jedoch unabhängig von der Dauer ihres Verfahrens keinen Zugang zum Arbeitsmarkt, da der Arbeitsmarkttest quasi immer dazu führe, dass eine besser integrierte Person ausgewählt werde und nicht der Asylbewerber.

Ein weiteres Problem, das angesprochen wurde, ist die Ausbeutung von Arbeitnehmern ohne gültigen Aufenthaltstitel, hauptsächlich Migranten und Asylbewerber, denen der Zugang zum formellen Arbeitsmarkt außer für Saisonarbeit fast gänzlich verwehrt bleibe, was dazu führe, dass sie auf dem informellen Arbeitsmarkt mit übermäßig langen Arbeitszeiten, einer Entlohnung deutlich unterhalb der Kollektivverträge, fehlendem Sozialschutz, Gewalt, Erpressung, sexuelle Belästigung usw. landeten. Der Rechtsrahmen sei inadäquat und

ermögliche es Arbeitnehmern ohne gültigen Aufenthaltstitel nicht, rechtliche Schritte gegen derartige Ausbeutung zu ergreifen, da ihnen die Abschiebung drohe, falls sie im Zuge der Klage keinen Aufenthaltstitel erhielten.

Zum Thema Menschen mit Behinderungen berichteten die einschlägigen OZG, dass Österreich das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2008 ratifiziert habe und es auch einen Rechtsrahmen im nationalen Recht gebe. Bei genauerer Betrachtung seien jedoch viele Formen von Diskriminierung erkennbar. So sei es z. B. für Kinder mit Behinderungen sehr schwer, die gleiche Bildung zu erhalten wie Kinder ohne Behinderungen. Es habe Versuche gegeben, für inklusivere Bildung zu sorgen, aber insbesondere in den letzten zwei Jahren habe die Inklusion in der Bildung an Bedeutung eingebüßt. Dies habe sich massiv auf die Chancen von Menschen mit Behinderungen auf Zugang zum Arbeitsmarkt ausgewirkt und dazu geführt, dass die Arbeitslosigkeit in dieser Bevölkerungsgruppe überdurchschnittlich hoch sei. Es wurde jedoch auch betont, dass Österreich einige sehr gute Maßnahmen zur Berufsförderung für Menschen mit Behinderungen ergriffen habe, wie z. B. Förderungen für Assistenzleistungen durch Technik und Menschen. Bei der Freizeitgestaltung falle die Unterstützung je nach Bundesland unterschiedlich aus. Frauen mit Behinderungen würden noch stärker benachteiligt als Männer mit Behinderungen.

In Bezug auf LGBTI-Personen wurde berichtet, dass der Begriff „Familie“ aufgrund der Verabschiedung des *Eingetragene Partnerschaft-Gesetzes (EPG)* für gleichgeschlechtliche Paare unzulässig sei und in offiziellen Dokumenten nur ein „Nachname“ verwendet werden könne. Diese Vorschrift sei jedoch nach dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs bezüglich der Öffnung der Ehe für alle ab 1. Januar 2019 gestrichen worden. Auch LGTBI-Flüchtlinge seien Opfer von Diskriminierung durch voreingenommene und homophobe Beamte der Asylbehörden geworden, die u. a. nicht darin geschult seien, wie die Glaubwürdigkeit der Angaben von Asylbewerbern auf menschenwürdige Weise überprüft werden kann.

In Bezug auf das geschlechtsspezifische Lohngefälle wiesen die Sozialpartner darauf hin, dass Österreich in der EU an vorletzter Stelle liege. Dies sei teilweise auf Teilzeitarbeit zurückzuführen, die insbesondere für Frauen beworben werde. Aus den statistischen Daten ergebe sich jedoch, dass das geschlechtsspezifische Lohngefälle auch dann bestehe, wenn die Teilzeitarbeit herausgerechnet werde.

5. **Rechtsstaatlichkeit**

Die OZG wiesen darauf hin, dass es zwar keine Einmischungen seitens der Regierung in das Justizsystem gegeben habe, die Budget- und Personalkürzungen jedoch indirekt zu seiner Schwächung führten. Für Sicherheitsfragen, die auf der politischen Agenda Österreichs ganz

oben rangiert hätten, seien aufgrund von Mittelumschichtungen zwischen den Verwaltungs-, Zivil- und Strafgerichten hingegen zusätzliche Mittel bereitgestellt worden. Dies wirke sich maßgeblich auf die Bearbeitungszeit von Asylanträgen aus.

Die zivilgesellschaftlichen Vertreter vertraten die Ansicht, dass die österreichische Justiz insgesamt gut funktioniere. Sie wiesen darauf hin, dass alle positiven Veränderungen bei der Menschenrechtslage in Österreich entweder von der Justiz (einem Gerichtsurteil) oder von der EU ausgegangen seien. Beispiele für solche von der Justiz initiierten positiven Entwicklungen der Menschenrechtslage seien etwa die Gerichtsbeschlüsse über die gleichgeschlechtliche Ehe und die Geschlechtsidentität. Jedoch unterscheide sich die Unabhängigkeit der Richter der Verwaltungsgerichte von jenen der Zivil- und Strafgerichte. Die Zivil- und Strafgerichte seien im Unterschied zu den Verwaltungsgerichten ausreichend finanziell ausgestattet.

In Bezug auf Sicherheitspolitik und Terrorismusbekämpfung wiesen die zivilgesellschaftlichen Vertreter darauf hin, dass sich die Sicherheitslage in Österreich zwar verbessert, in der Wahrnehmung der Bevölkerung allerdings verschlechtert habe. Seit Juli 2018 führten Polizisten in ihren Fahrzeugen Militärgewehre mit und trügen schusssichere Westen und Helme. Bei der Polizei habe es einen Personalmangel gegeben, weshalb die Beamten häufig Nachtdienste und doppelte Schichten leisten mussten, was zu Erschöpfung geführt habe. Anlass zu Sorge gebe auch die Frage polizeilicher Anzeigen. Laut einem Bericht der EU-Grundrechteagentur sei die Praxis, Profile auf der Grundlage phänotypischer Merkmale zu erstellen („Racial Profiling“), in Österreich im Vergleich zu sieben anderen Mitgliedstaaten am weitesten verbreitet.
Die Behörden beschrieben das Jahr 2015, das von einer sehr hohen Zahl an Asylanträgen geprägt gewesen sei, als sehr herausfordernd. Aufgrund der hohen Fallzahlen und der zu geringen Mittelausstattung sei es zu einem Rückstau bei der Behandlung im zweitinstanzlichen Verwaltungsgericht (Verwaltungsgerichtshof) gekommen. Die Dauer der Asylverfahren betrüge dann fünf bis zehn Jahre, was auf das Fehlen von Richtern am Verwaltungsgerichtshof zurückzuführen sei. Am erstinstanzlichen Verwaltungsgericht (Bundesverwaltungsgericht) sei Personal aufgestockt worden.

Bericht über den Besuch in Bulgarien, 10./11. Oktober 2019

Sechs Mitglieder nahmen an dem Besuch in Bulgarien teil. Die Delegation traf mit mehreren Vertretern der Zivilgesellschaft – insbesondere mit Organisationen der Zivilgesellschaft (OZG), Sozialpartnern, Medien und den Angehörigen der Rechtsberufe – einerseits und den bulgarischen Behörden andererseits zusammen. Ziel dieses Berichts ist es, die Ansichten der Zivilgesellschaft wahrheitsgetreu widerzuspiegeln und wiederzugeben.

Vereinigungsfreiheit

Es wurde berichtet, dass die Organisationen der Zivilgesellschaft in den letzten Jahren in einem allgemein guten Rechtsumfeld arbeiten konnten. Allerdings hatten die bulgarischen OZG große Probleme beim Zugang zu öffentlichen Mitteln. Seit 2010 strebt ein OZG-Bündnis eine neue Strategie für die Partnerschaft zwischen den Behörden und der Zivilgesellschaft an, wie auch die Einrichtung eines neuen Fonds für zivilgesellschaftliche Initiativen. Die Strategie wurde 2012 angenommen. Der Fonds ist allerdings noch nicht eingerichtet worden.

Die wenigen verfügbaren Finanzierungsmechanismen, die für die OZG von den Ministerien für Arbeit und Recht angeboten werden, unterlagen der politischen Einflussnahme. Die Organisationen der Zivilgesellschaft beklagen, dass es keine ausreichende öffentliche Förderung für zivilgesellschaftliche Initiativen in Bulgarien gab. Die größte öffentliche Finanzierungsquelle für OZG (rund 10 Mio. EUR) war für soziale Dienstleistungen vorgesehen, die zu 20 % von den OZG erbracht wurden. Dennoch wurde diese Arbeit nicht als ein eigentliches bürgerschaftliches Engagement angesehen. Auf kommunaler Ebene konnten einige bulgarische Gemeinden (15-20) positive Beispiele für eingerichtete Programme zur Unterstützung kommunaler Bürgerbeteiligungsprojekte vorweisen, die allerdings unterfinanziert waren.

In Bezug auf den Zugang zu EU-Mitteln wiesen die Vertreter der Zivilgesellschaft auf zwei Probleme hin: 1) Rund 80 % der zivilgesellschaftlichen Organisationen haben einen zu geringen Umsatz (von unter 50 000 Lewa pro Jahr), um EU-Mittel beantragen zu können. 2) Die *De-minimis*-Regelung (für staatliche Beihilfen) galt für alle Projekte, die zivilgesellschaftliche Aktivitäten förderten. Finanziell war die Zivilgesellschaft kein gleichberechtigter Partner des Staates, denn die bulgarischen OZG waren weitgehend von EU-Mitteln ausgeschlossen.

Berichten zufolge gibt es in Bulgarien einige „falsche“ Organisationen der Zivilgesellschaft (mit nur 2-3 Mitgliedern). Sie seien aus der Absicht heraus entstanden, eine „Scheinalternative“ zu etablierten OZG zu schaffen. Einige dieser Organisationen haben sich mit antieuropäischen Äußerungen hervorgetan. Sie sind Verfechter antiliberaler und konservativer Werte und

bekämpfen den ausländischen Einfluss. Einige OZG befürchteten, dass in Bulgarien ein Gesetz gegen „ausländische Kräfte“ erlassen werden könnte.

Darüber hinaus wurde über Angriffe und Diffamierungskampagnen gegen Organisationen der Zivilgesellschaft berichtet. Diese richteten sich auch gegen OZG, die die Annahme des Übereinkommens zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Übereinkommen von Istanbul) unterstützen. Umweltschutz-OZG, die sich gegen große, umweltgefährdende Infrastrukturprojekte engagierten, wurden vom Umweltministerium von der finanziellen Unterstützung ausgeschlossen. Zudem waren Forderungen laut geworden, die größte zivilgesellschaftliche Menschenrechtsorganisation des Landes verbieten.

Die öffentliche Konsultation im Vorfeld neuer Rechtsvorschriften wird in Bulgarien als zu eng gefasst und nicht transparent genug angesehen. Die Vorschriften für die Durchführung von Folgenabschätzungen und öffentlichen Konsultationen zu neuen Rechtsvorschriften wurden nicht immer befolgt. Laut Gesetz haben die OZG nach der Vorlage eines Gesetzesentwurfs einen Monat Zeit für Kommentare oder Änderungswünsche. Da ein Gesetzesentwurf zwischen der ersten und der zweiten Lesung nochmals fundamental geändert werden kann, macht dies das Ergebnis einer öffentlichen Konsultation obsolet.

Die Regierungsvertreter waren der Auffassung, dass Bulgarien die Kriterien für die öffentliche Konsultation der Interessenträger erfüllt. Im Gesetz seien die Bestimmungen für öffentliche Konsultationen festgelegt, die bei allen Gesetzesentwürfen angewendet werden müssen. Darüber hinaus werde vor der Vorlage eines Gesetzesentwurfs stets eine umfassende Folgenabschätzung durchgeführt.

Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit – die Sozialpartner

Der soziale Dialog in Bulgarien entwickelt sich positiv und war nach Ansicht der Sozialpartner im Allgemeinen sehr gut: 80 % der organisierten Zivilgesellschaft waren im bulgarischen Wirtschafts- und Sozialrat vertreten. Die Mitgliedschaft in den Gewerkschaften war jedoch rückläufig und nicht einmal 20 % waren gewerkschaftlich organisiert. Weiterhin gab es auch eine ganze Reihe von Hürden für die Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft. So konnten sich bspw. die Armee- und Polizeigewerkschaften nicht den nationalen Gewerkschaftsverbänden anschließen, und die Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes durften ihre Gehälter nicht aushandeln.

Die bulgarische Verfassung schützt die Vereinigungsfreiheit. Im bulgarischen Recht fehlen jedoch spezifische rechtliche oder administrative Garantien, die es den Arbeitnehmern ermöglichen, von diesem Recht Gebrauch zu machen. Darüber hinaus waren sich die

bulgarischen Arbeitnehmer nicht immer ihrer Rechte bewusst, und die Behörden taten nichts, um sie darüber zu informieren.

Meinungsfreiheit und Medienfreiheit

Bulgarien belegte in der Weltrangliste der Pressefreiheit 2018 (Reporter ohne Grenzen) nur Platz 111. Dies war nicht nur die niedrigste Platzierung eines EU-Mitgliedstaats, sondern auch eine der schlechtesten unter allen europäischen Ländern. Medienvertreter sahen darin das Ergebnis einer allmählichen Verschlechterung, die mit dem Beitritt Bulgariens zur EU ihren Anfang nahm. Im Jahr 2006, ein Jahr vor dem EU-Beitritt, belegte Bulgarien noch Platz 36 in dieser Rangliste. Sie setzen dies direkt in Zusammenhang mit der zunehmenden Korruption und verwiesen darauf, dass Bulgarien eines der EU-Länder ist, in dem die Wahrnehmung von Korruption laut Transparency International mit am schlechtesten ausgeprägt ist.

Das Eigentum an den Medien konzentrierte sich auf einen sehr kleinen Personenkreis, und es wurde berichtet, dass politische Persönlichkeiten (neben anderen) eine Kontrolle über die Medien ausüben. Obwohl diese Personen offiziell nur wenige Zeitungen besaßen, kontrollierten sie in der Praxis direkt oder indirekt Dutzende weiterer privater Medien und auch öffentliche Medien. Weiterhin wurde festgestellt, dass die betreffenden Medien im Allgemeinen sehr regierungsfreundlich waren, während Regierungsgegner oder andere als kritisch empfundene Stimmen von ihnen abwertend behandelt worden seien.

Die Behörden scheinen überdies der Konzentration der Eigentumsverhältnisse im Medienbereich Vorschub zu leisten, indem sie bspw. bestimmte Rechtsvorschriften über die Medienfinanzierung zugunsten von Medienoligarchen gestalten. Solche Rechtsvorschriften wurden im Parlament im Allgemeinen fast einstimmig angenommen, während Vorschläge zur Stärkung der Unabhängigkeit von Journalisten ignoriert wurden. Die Teilnehmer hatten den Eindruck, dass aufseiten der Politiker kaum Interesse an Medienfreiheit und Medienpluralismus bestand.

Darüber hinaus waren immer wieder auch Druck und Angriffe auf Journalisten in Bulgarien sowohl von Behörden als auch von privaten Akteuren wie Medienagenturen zu beobachten. Dieser Druck äußerte sich häufig in Form von Diffamierungskampagnen gegen unabhängige Journalisten, die heikle Themen recherchierten, oder durch die Beendigung des Arbeitsverhältnisses, wenn die Haltung eines Journalisten der Medienagentur, die ihn beschäftigt, nicht genehm war. In den letzten Monaten hat sich der Druck auf unabhängige Journalisten abermals verschärft. Im September 2019 wurde beispielsweise ein bekannter Radiojournalist, der sich mit Gesetzesproblemen befasste, fast von Sendung genommen, als er die Ernennung des neuen Generalstaatsanwalts in Bulgarien thematisieren wollte. Darüber hinaus berichteten Medienvertreter, dass sie mitunter von Behörden wie der Staatsanwaltschaft, der Polizei, den Steuerbehörden und anderen

Finanzermittlungsbehörden behelligt wurden. Dieser Druck erstreckte sich manchmal sogar auf Mitarbeiter und Familien.

Zur Finanzierung der Medien ist zu sagen, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten gesetzlich zur Wahrung einer gewissen redaktionellen Unabhängigkeit verpflichtet sind. Da jedoch die Regierung der Geldgeber ist, konnte sie auf diesem Weg redaktionellen Druck ausüben. Die lokalen Medien sind sehr stark von den Mitteln der lokalen Behörden abhängig und daher noch anfälliger für die politische Beeinflussung. Es wurden Bedenken geäußert, dass nationale Medienagenturen selektiv aus EU-Mitteln finanziert werden und dass dieser Prozess undurchsichtig und potenziell voreingenommen ist.

Die Regierungsvertreter äußerten sich nicht zur Lage der Meinungsfreiheit und Medienfreiheit.

Diskriminierungsverbot

Im Allgemeinen entsprachen die bulgarischen Rechtsvorschriften dem Standard, und es wurde über bewährte Verfahren berichtet. Allerdings erwies sich die Umsetzung als problematisch, und einige Bereiche waren noch nicht vollständig von den Rechtsvorschriften abgedeckt.

Ein Beispiel hierfür waren die Rechte des LGBTI-Personenkreises. Vertreter der Zivilgesellschaft berichteten, dass nur ein Gesetz, und zwar das Antidiskriminierungsgesetz, diese Rechte schützt, sodass den LGBTI-Mitbürgern immer noch bestimmte Rechte verweigert werden. So sind bspw. gleichgeschlechtliche Paare nicht durch die Rechtsvorschriften gegen häusliche Gewalt geschützt und das bulgarische Recht erlaubt keine gleichgeschlechtlichen Ehen oder bürgerliche Partnerschaften. Außerdem werden Missbrauch und Diskriminierung, die sich gegen die LGBTI-Personengruppe richten, nur selten von den bulgarischen Behörden und Gerichten anerkannt oder bestraft. In den letzten Monaten hat es außerdem eine starke Reaktion gegen diese Menschen gegeben, die sich in einer Hetze in den Medien äußerte, an der sich teilweise auch in der Öffentlichkeit bekannte Personen beteiligt haben.

Obwohl Bulgarien das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UNCRPD) im Jahr 2012 ratifiziert hat, wurden die Bestimmungen des Übereinkommens nicht erfüllt. So ist etwa in Sofia die Lebensumwelt für Menschen mit Behinderungen völlig ungeeignet - und in Kleinstädten und Dörfern sieht es sogar noch schlechter aus.

Es wurde berichtet, dass die Minderheit der Roma sozial ausgegrenzt ist. Die Rechtsvorschriften in Bulgarien sind zwar umfassend, aber aufgrund von Problemen bei der Umsetzung blieben sie in der Praxis unwirksam. Die Ausgrenzung der Roma in Bulgarien ist im Wohnungswesen (z. B. Zwangsräumungen) und im Gesundheitswesen (z. B. fehlende

Versicherung oder Diskriminierung durch Krankenhäuser) zu beobachten. Im Bildungswesen sind jedoch Fortschritte erzielt worden. Die Schulabbrecherquote ist zurückgegangen und die Finanzierung wurde verbessert. Allerdings ist der Abbau der Segregation von Roma in den Schulen nur unwesentlich vorangekommen. Außerdem gibt es nur wenige Roma, die in den Behörden arbeiten.

Seit 2013 boykottierten die meisten Roma-Organisationen das wichtigste Beratungsgremium der Regierung für Konsultationen mit der Zivilgesellschaft, den Nationalen Rat für Zusammenarbeit in ethnischen Fragen und Integrationsfragen (NCCEII), nachdem ihrer Forderung nach einer Änderung der Zusammensetzung dieser Einrichtung nicht entsprochen worden war.

Weiterhin wurde festgestellt, dass in Bulgarien die Hetze gegen Minderheiten durch öffentlich bekannte Persönlichkeiten und Politiker an der Tagesordnung war. Die Behörden ignorierten dieses Phänomen und begünstigen es manchmal sogar. Im letzten Jahr wurden viele Hassverbrechen gegen Roma angezeigt. Obwohl diese Beschwerden von der Staatsanwaltschaft aufgenommen wurden, wurden nur selten Ermittlungen eingeleitet.

Die Situation der Frauenrechte in Bulgarien ist stark in der Kritik, insbesondere weil das Verfassungsgericht 2018 das Übereinkommen von Istanbul für verfassungswidrig erklärt hat. Ernsthafte Bedenken wurden auch in Bezug auf das Problem der häuslichen Gewalt angemeldet. Die politischen und staatlichen Maßnahmen werden als unzureichend erachtet, zumal in den neuen Rechtsvorschriften nur wiederholte Vergehen (mindestens drei Gewaltakte) unter Strafe gestellt werden. Außerdem fehlen staatliche Statistiken über häusliche Gewalt und es gibt zu wenig Frauenhäuser für die Frauen, die Opfer dieser Gewalt wurden.

Die Vertreter der bulgarischen Behörden gaben zu bedenken, dass es keinen EU-Mitgliedstaat ohne eine Diskriminierungsproblematik in Bezug auf bestimmte Gruppen - seien es LGBTI, Roma oder sonstige Minderheiten - gebe. Darüber hinaus sei Diskriminierung durch die bulgarische Verfassung ausdrücklich verboten. Es sei ein Gesetz verabschiedet worden, das die Diskriminierung aufgrund von 19 Merkmalen (Rasse, ethnischer Hintergrund, sexuelle Ausrichtung, Geschlecht usw.) untersagt. Weiterhin argumentierten sie, dass alle Strafverfolgungsbehörden ihren Aufgaben nachkommen und schlicht das Recht anwenden. Es wurde unterstrichen, dass Bulgarien eines der wenigen Länder ist, dass die Gleichheit von Mann und Frau garantiert. Darüber hinaus hat die Antidiskriminierungskommission, die in Bulgarien als unabhängige staatliche Behörde tätig war, Beschwerden überwacht und untersucht sowie Aktionspläne und Maßnahmen ausgearbeitet.

Rechtsstaatlichkeit

In Bezug auf das Kooperations- und Kontrollverfahren (CVM) wiesen die Organisationen der Zivilgesellschaft darauf hin, dass in den ersten Jahren nach dessen Einführung zahlreiche gesetzgeberische Maßnahmen in den Bereichen Justiz, Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität, Grenzsicherheit usw. auf den Weg gebracht worden sind. An der Frage, ob das CVM seinen Zweck erfüllt hat, scheiden sich jedoch die Meinungen. Im letzten Bericht der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2018 wurde begrüßt, dass Bulgarien drei der sechs Kriterien erfüllt hat. Dennoch hatte die bulgarische Bevölkerung nicht das Gefühl, dass Fortschritte erzielt worden sind, und es fehlte eine empirische Methode, um die tatsächlich Wirksamkeit der Veränderungen zu erfassen.

Darüber hinaus hatte der CVM auch einige negative Auswirkungen. Der Mechanismus eröffnete einen Spielraum für politische Manöver, indem er es der Regierung ermöglichte, Reformtätigkeiten zu simulieren bzw. Strukturen zu schaffen, die möglicherweise aber unwirksam waren, sodass die Verfolgung von Oppositionsführern nicht wirksam verhindert wurde. Die Organisationen der Zivilgesellschaft sahen die Notwendigkeit einer Übergangsperiode vom CVM zur Einführung eines neuen umfassenden Rechtsstaatlichkeitsmechanismus für alle EU-Mitgliedstaaten.

In Bulgarien hat sich die Lage in Bezug auf die Rechtsstaatlichkeit und die Bekämpfung der Korruption und der organisierten Kriminalität verschlechtert. Als besonders problematisch wurde die Unabhängigkeit der Justiz und die Rechenschaftspflicht der Staatsanwaltschaft gewertet. Bulgarien ist in der internationalen Rangliste der Medienfreiheit und der Korruption zurückgefallen.

In den vergangenen vier Jahren wurden konzertierte Anstrengungen zur Reform der Justiz unternommen (darunter auch die Verfassungsreform von 2015). Allerdings hat sich die Lage seit 2016 rasch verschlechtert, denn durch eine Reihe neuer Gesetzesvorschläge entstand mitunter das Risiko, dass die Unabhängigkeit der Justiz direkt untergraben wird. Außerdem wurde betont, dass es ohne eine echte Reform des bulgarischen Strafverfolgungssystems nicht möglich sei, von einer unabhängigen Justiz in Bulgarien zu sprechen. In diesem Kontext wurde auch auf die starke Ähnlichkeit der bulgarischen Staatsanwaltschaft mit der alten Staatsanwaltschaft nach sowjetischem System hingewiesen. Den Vertretern der Zivilgesellschaft zufolge hat der Generalstaatsanwalt immer noch eine sehr große Machtfülle, während die Pflicht, Rechenschaft abzulegen, fast völlig fehlt, obwohl dies wiederholt durch den CVM beanstandet worden ist.

Die Unabhängigkeit der Richter hat sich im letzten Jahr wesentlich verschlechtert. Die Kommunalwahlen und die Ernennung des neuen Generalstaatsanwalts Ende Oktober 2019 hatten das öffentliche, soziale und wirtschaftliche Leben im Land beeinflusst, und es kam es zu beispiellosen Angriffen auf Richter und ihre Gerichtsurteile. Dies signalisierte einen

schrumpfenden Spielraum für die Zivilgesellschaft im Allgemeinen und die Berufsorganisationen im Besonderen. Hingewiesen wurde auf einen im Parlament eingebrachten Gesetzesentwurf, Richtern jedwede Bildung einer Organisation oder die Beteiligung an einer NRO zu untersagen.

Sehr besorgniserregend war die allgemeine Verschlechterung des Zugangs zur Justiz. So sahen sich Umwelt-OZG beim Zugang zur Justiz mit Hürden aufgrund einer unverhältnismäßigen Erhöhung der Gerichtsgebühren konfrontiert, als sie versuchten, das oberste Verwaltungsgericht anzurufen. Außerdem können Einzelpersonen Umweltverträglichkeitsprüfungen nicht anfechten, wenn sie Gebiete von besonderem nationalen Interesse betreffen. Mit Bedauern wurde festgestellt, dass sich Bulgarien nicht an das UNECE-Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten („Aarhus-Übereinkommen“) gehalten hat.

In Bezug auf den CVM wiesen die Regierungsvertreter darauf hin, dass die Regierung den anstehenden Bericht mit Spannung erwartet und alle bulgarischen Institutionen sehr entschlossen sind, dessen Anforderungen nachzukommen. Sie unterstrichen ferner, dass die Unabhängigkeit der Justiz in Bulgarien in der Verfassung verankert ist und erinnerten an die wichtigsten Grundsätze, an denen die Justiz ausgerichtet ist. Zum Thema Korruptionsbekämpfung sagten die Regierungsvertreter, dass die bulgarische Regierung dieses Übel seit Jahren hartnäckig und auf allen Ebenen bekämpft. Eine Reihe positiver Signale in diesem Bereich konnten festgestellt werden. Aus dem letzten Bericht der Gruppe der Staaten gegen Korruption (GRECO) gehe hervor, dass die meisten Empfehlungen an Bulgarien bereits eingehalten werden. In Bulgarien ist eine neue Antikorruptionsbehörde (Kommission für die Korruptionsbekämpfung und den Entzug von illegal erlangtem Eigentum – KPKONPI) eingerichtet worden.

Ein weiteres wichtiges Phänomen, das von den Vertretern der Zivilgesellschaft kritisiert wurde, ist die „Vereinnahmung des Staats“. Damit ist gemeint, dass wichtige öffentliche Institutionen, auch im Justizwesen, nicht der Öffentlichkeit sondern Partikularinteressen dienen. Dies hatte etliche negative Auswirkungen: Die mangelnde Vorhersehbarkeit von sowohl Regierung als auch Justiz hat ausländische Investitionen abgeschreckt, die in Bulgarien erkennbar rückläufig sind.

Darüber hinaus sahen die Vertreter der Zivilgesellschaft im Land ein gewisses Maß an ausländischer Einflussnahme. Dies habe sich in Bezug auf die Verbindungen der bulgarischen Oligarchen und bspw. in den Besitzverhältnissen bei bestimmten Massenmedien sowie der Unterstützung zivilgesellschaftlicher Initiativen gezeigt.

Die Vertreter der Zivilgesellschaft kamen zu dem Schluss, dass sich die Situation Bulgariens in Bezug auf Verstöße gegen die Vereinigungsfreiheit und die Unabhängigkeit der Justiz nicht so stark von der Situation in Polen und Ungarn unterscheidet. Sie forderten die Europäische Kommission auf, stärker auf die Belange der Rechtsstaatlichkeit zu achten. Abschließend stellten sie fest, dass die Menschen in Bulgarien das Gefühl haben, vor Gericht, in den Behörden, im Gesundheitswesen und im Bildungssystem nicht zu ihrem Recht kommen zu können.

Bericht über den Besuch in Italien, 5./6. Dezember 2019

Sechs Mitglieder nahmen an dem Besuch in Italien teil. Die Delegation traf mit mehreren Vertretern der Zivilgesellschaft – insbesondere mit Organisationen der Zivilgesellschaft (OZG), Sozialpartnern, Medien und den Angehörigen der Rechtsberufe – einerseits und den italienischen Behörden andererseits zusammen. Ziel dieses Berichts ist es, die Ansichten der Zivilgesellschaft wahrheitsgetreu widerzuspiegeln und wiederzugeben.

1. Sozialpartner, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit

Die Gewerkschaftsvertreter waren der Auffassung, dass die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit **durch Italiens Verfassung und Gesetze gut geschützt** sei. 2020 werde der 50. Jahrestag des Arbeitnehmerstatuts (Gesetz 300/1970) begangen, das die Freiheit und Würde der Arbeitnehmer schütze und den Rahmen für die Rolle der Gewerkschaften am Arbeitsplatz bilde. Es seien Hunderte von Tarifverträgen in Kraft. Die meisten von ihnen seien von sehr kleinen Gewerkschaften unterzeichnet worden – und nur etwa ein Drittel von den repräsentativsten Gewerkschaften.

Die Gewerkschaftsvertreter vertraten die Ansicht, dass **es bei den Herausforderungen eher um praktische als um rechtliche Fragen gehe**. Als eine der größten Herausforderungen nannten sie die Tatsache, dass sich Phasen, in denen die politischen Entscheidungsträger den sozialen Dialog würdigten, mit als „Disintermediation“ bezeichneten Phasen abwechselten, in denen die politischen Kräfte geneigt seien, direkte Beziehungen zwischen Behörden und Bürgern herzustellen. Einige Gewerkschaftsvertreter waren der Auffassung, dass die Ergebnisse des Zusammenwirkens in hohem Maße von den Interessen der Regierung und der Arbeitgeber abhingen, selbst wenn es einen aktiven sozialen Dialog gebe. Es wurde auch die Meinung vertreten, dass der soziale Dialog allzu oft segmentiert sei, da er sich auf bestimmte Branchen beziehe und nicht die Möglichkeit biete, eine Vision für die Zukunft des Landes zu erörtern.

Auch wurde eine Reihe von Herausforderungen ermittelt, die sich auf **Fragen der Repräsentativität und der Gefahr der Fragmentierung und des Wettbewerbs** zwischen den Gewerkschaften bezogen. In den Jahren 2011 und 2013 unterzeichneten die wichtigsten Arbeitgeberverbände und die drei größten Gewerkschaftsverbände zwei branchenübergreifende Vereinbarungen über Vertretung und Repräsentativität. Diese Vereinbarungen begünstigten die Rolle einer einheitlichen Gewerkschaftsstruktur am Arbeitsplatz, was die Frage des Pluralismus der Gewerkschaften aufwerfe. In einem Gerichtsurteil sei jedoch bestätigt worden, dass Einheitsgewerkschaften kein Monopol für die Einberufung von Versammlungen am Arbeitsplatz hätten. Dies wurde als Beispiel für die positive Rolle der Justiz bei der Förderung der Arbeitnehmerrechte bezeichnet. Als weiteres Beispiel wurde die Möglichkeit für Polizisten genannt, sich über Gewerkschaften zu

organisieren – ein Recht, das durch ein Gerichtsurteil mit Bezug auf die Europäische Menschenrechtskonvention und nicht auf der Grundlage eines (ohnehin noch zu erlassenden) Gesetzes anerkannt worden sei.

2. Vereinigungsfreiheit

Wie die Sozialpartner bestätigten auch die Vertreter der OZG, dass die Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit **durch Italiens Verfassung und Gesetze gut geschützt** sei. Es wurde darauf hingewiesen, dass Italien mit einer Vielzahl von OZG und Freiwilligen, die zum wirtschaftlichen und sozialen Wohlstand des Landes beitrügen, über eine der größten Zivilgesellschaften in Europa verfüge. Auch wurde festgestellt, dass die OZG in der modernen Geschichte Italiens eine unverzichtbare subsidiäre Rolle bei der öffentlichen Intervention gespielt hätten.

Den Teilnehmern zufolge spiegele sich diese starke Rolle der Zivilgesellschaft im Rechtsrahmen wider, insbesondere im Zusammenhang mit der Überprüfung der Rechtsvorschriften im Jahr 2016, die 2017 zum **einheitlichen Kodex für den Dritten Sektor** geführt habe. Ein Durchführungserlass sei für die effektive Umsetzung dieses Kodex noch erforderlich. Allerdings bleibe auch die Frage zu klären, ob die Bestimmungen über die gemeinsame Programmplanung und öffentlich-private Partnerschaften im Widerspruch zu den EU-Vorschriften, insbesondere über das Beschaffungswesen, stünden.

Trotz dieser positiven Bewertung des Rechtsrahmens wiesen alle OZG auf ein **zunehmend schwieriges operationelles Umfeld** hin. Sie beklagten ein wachsendes Klima des Misstrauens, das durch eine von einigen gesteuerten Kampagne zur Stigmatisierung der Arbeit der OZG verstärkt werde. Einige von ihnen seien sogar bedroht worden. Dieses Klima des Misstrauens habe im Zusammenhang mit Kürzungen bei der öffentlichen Finanzierung zu einer Verringerung der Spenden von Einzelpersonen und privaten Stiftungen geführt. Den Teilnehmern zufolge hätten Politiker eine strengere Kontrolle des Finanzmanagements von OZG gefordert, auch durch die Steueraufsicht, wenn von Missmanagement seitens der OZG ausgegangen werde. Eine OZG erwähnte den Vorschlag einer politischen Partei, Rechtsvorschriften über eine strengere Kontrolle der Finanzierung von OZG aus dem Ausland zu erlassen, so wie sie bereits in einigen Ländern existierten, in denen der Handlungsspielraum der Zivilgesellschaft zunehmend eingeschränkt werde.

Das Klima des Misstrauens sei insbesondere auf das zurückzuführen, was die OZG als Diskriminierung jener OZG bezeichneten, deren Arbeit auf der **Solidarität mit Migranten** fuße. Die OZG äußerten Bedenken angesichts des fehlenden politischen Willens der derzeitigen italienischen Regierung, die beiden von der Vorgängerregierung verabschiedeten Erlasse im Bereich der Sicherheit aufzuheben. Die OZG waren der Ansicht, dass diese Erlasse – neben dem Verhaltenskodex für die im Bereich der Suche und Rettung auf See tätigen OZG – ihre legitime

Arbeit deutlich einschränkten, insbesondere durch die Verhängung erheblicher Geldbußen und die Beschlagnahme von Schiffen, die zur Rettung auf See eingesetzt würden. Die OZG verwiesen auf die zahlreichen Erklärungen der Vereinten Nationen, in denen eine Überarbeitung der Erlasse gefordert worden sei. Sie äußerten die Befürchtung, dass eine künftige Überarbeitung nur geringfügig ausfallen und damit beispielsweise dazu führen werde, dass die Geldbußen für Akte der Solidarität mit Migranten nicht aufgehoben, sondern lediglich verringert würden.

Die **italienischen Behörden** wiesen darauf hin, dass eine Überarbeitung der „Sicherheitserlasse“ im Jahr 2020 erwogen werde, gingen aber nicht genauer auf den Geltungsbereich ein. Die italienischen Behörden räumten ein, dass sich unter der vorherigen Regierung das Klima für OZG im Zusammenhang mit der Migration verschlechtert habe. Sie wiesen darauf hin, dass die derzeitige Regierung das Narrativ zu diesem Thema geändert und einen guten Dialog mit den Vereinten Nationen zu einschlägigen Fragen geführt habe. Sie waren der Ansicht, dass die Spannungen in letzter Zeit abgenommen hätten und das allgemeine Klima für die Zivilgesellschaft im Land nach wie vor sehr positiv sei, wie die gute Beteiligung von OZG an der Ausarbeitung des Kodex für den Dritten Sektor und der regelmäßige konstruktive Austausch zwischen den Behörden und Tausenden von OZG zeigten.

Eine OZG veranschaulichte die **Herausforderungen in Bezug auf das Vereinigungs- und Versammlungsrecht der Bürgerinnen und Bürger** an der Situation in der Region Apulien, wo die Proteste gegen das „Trans-Adria-Pipeline“-Projekt zu – als subtil, aber weitreichend bezeichneten – Versuchen der Einschüchterung der empörten Bürgerinnen und Bürger geführt hätten. Die OZG wies darauf hin, dass Veranstaltungen der Zivilgesellschaft durch die Polizei gefilmt worden seien. Die italienischen Behörden erklärten zu diesem Punkt, dass es keine Politik gebe, die das Filmen von Demonstrationen und Zusammenkünften vorsehe.

3. Medienfreiheit und Meinungsfreiheit

Teilnehmer an dieser Sitzung erklärten, dass zu den größten Herausforderungen, mit denen Italien im Bereich der Medien- und Meinungsfreiheit konfrontiert sei, die Interessenkonflikte zwischen Medienunternehmen und Politik, die Straffreiheit bei Angriffen auf Journalisten und das Fehlen von Gesetzesreformen zählten. Einige Teilnehmer vertraten die Ansicht, dass die derzeit größte Herausforderung in der **Erhaltung des Qualitätsjournalismus** im Kontext zunehmender Drohungen gegen Journalisten und eines sich wandelnden wirtschaftlichen und technologischen Umfelds bestehe.

Eine OZG beschrieb ihre Tätigkeiten zur genauen Überwachung von **Bedrohung, Einschüchterung, Beschlagnahmung und anderen Formen des Missbrauchs**, mit denen Journalisten konfrontiert seien, wobei seit 2016 über 4000 Fälle von Drohungen gegen Journalisten verzeichnet worden seien. Bei den Journalisten, die von diesen Handlungen

besonders betroffen seien, handele es sich um investigative Journalisten oder allgemein um solche, die über sensible Entwicklungen im Zusammenhang mit Politikern, der Mafia oder spekulativen Projekten berichteten. Mehrere Journalisten müssten derzeit aufgrund von Drohungen, die sie von Mafia oder extremistischen politischen Gruppierungen erhalten hätten, unter permanentem Polizeischutz leben.

Die Teilnehmer erläuterten, wie sich **die Journalismusbranche** auf eine Art und Weise entwickelt habe, die sich auf den Qualitätsjournalismus auswirke. Sie legten dar, wie angesichts des harten Wettbewerbs um die Produktion schneller Nachrichten zwischen traditionellen Medien und Online-Plattformen Hunderte von Journalisten früherer Generationen dazu ermutigt worden seien, in den Ruhestand zu treten, und wie sie zunehmend durch freiberufliche Journalisten ersetzt würden. Eine solche Generation freiberuflicher Journalisten genieße nicht die gesamte rechtliche, wirtschaftliche und soziale Unterstützung, die erforderlich sei, um hochwertige Arbeit zu leisten. Sie vermieden in der Regel schwierige Fragestellungen und konzentrierten sich eher auf lukrative Themen, da sie wüssten, dass sie wegen ihrer schwachen Stellung im Falle eines Verleumdungsprozesses keine angemessene Unterstützung erhielten. Ferner wurde darauf hingewiesen, dass lokale Nachrichtenmedien besonders empfindlich auf politischen und wirtschaftlichen Druck reagierten sowie tendenziell besonders vorsichtig seien und jede Beschäftigung mit heiklen Themen vermieden. Ein Teilnehmer wies auch darauf hin, dass der letzte Tarifvertrag für Journalisten etwa zehn Jahre alt sei, was bedeute, dass das Einkommen von Journalisten gesunken sei.

Online-Plattformen bewirkten einen als besonders hart empfundenen **Wettbewerb**, vor allem weil sie im Gegensatz zu traditionellen Medien von einem hohen Maß an Selbstregulierung profitierten. Als weitere Herausforderung wurde das systematische Outsourcing problematischer Themen an private Unternehmen genannt. In Bezug auf die Frage der Konzentration der wirtschaftlichen Macht von Medienunternehmen wies ein Teilnehmer darauf hin, dass Rechtsvorschriften existierten, die verhindern sollten, dass ein Unternehmen über 20 % der nationalen Zeitungen besitze. Es wurde jedoch darauf hingewiesen, dass es innerhalb des Geltungsbereichs dieser Rechtsvorschriften durch Umstrukturierungsprozesse immer noch zu einer gewissen Medienkonzentration komme.

Ein Teilnehmer wies darauf hin, dass die Vereinten Nationen zwar seit mehr als zehn Jahren eine Überarbeitung des **Gesetzes gegen Verleumdung** forderten, die Beratungen über eine solche Reform aber noch nicht zu einer konkreten Gesetzesänderung geführt hätten. Dieser Teilnehmer gab an, dass amtliche Gerichtsstatistiken zeigten, dass die weitaus meisten Verleumdungsfälle unbegründet seien und daher von Richtern abgewiesen würden. Bevor sie diese Etappe aber überhaupt erreichten, hätten die betroffenen Journalisten bei ihrer Verteidigung viel Zeit und Geld verloren, was zu einer Art „Wahrheitssteuer“ geführt habe, die

die Medienfreiheit verletze. Ein anderer Teilnehmer wies darauf hin, dass es zwar ein Gesetz zu Hassreden gebe, dieses aber nicht ordnungsgemäß durchgesetzt werde.

Die **italienischen Behörden** teilten mit, dass sie mit der Plattform des Europarates bezüglich des Schutzes von Journalisten und mit spezialisierten italienischen OZG zusammenarbeiteten, um Drohungen gegen Journalisten zu begegnen. Sie gaben an, dass der Interministerielle Ausschuss für Menschenrechte (*Comitato Interministeriale per i Diritti Umani*, CIDU) im Zusammenhang mit dem Justizministerium jegliche Gewalttat prüfe, um entsprechende Ermittlungen sicherzustellen. Das Innenministerium verfügt ferner über ein „Koordinierungszentrum für die Überwachung, die Analyse und den ständigen Austausch von Informationen über das Phänomen der Einschüchterung von Journalisten". Die italienischen Behörden erklärten, dass die italienische Kommunikationsbehörde (*Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*, AGCOM) und der zuständige Parlamentsausschuss unter Vorsitz der Opposition die Aufgabe hätten, die Unabhängigkeit der Medien zu gewährleisten und Leitlinien für den Pluralismus bereitzustellen.

4. Diskriminierung

Die OZG, die sich für die **Rechte von Frauen** einsetzen, erklärten, dass sich die Herausforderungen im Falle Italiens aus tief verwurzelten kulturellen Vorurteilen ergäben. Es wurde beschrieben, dass die Gewalt gegen Frauen – auch wenn die Realität ganz anders aussehe – nur in geringem Maße wahrgenommen und allzu oft auf den Konflikt innerhalb eines Paares zurückgeführt werde. Der Zugang zur Justiz für weibliche Opfer von Gewalt wurde als unzureichend erachtet. Es wurde darauf hingewiesen, dass der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte Italien 2017 wegen des fehlenden Schutzes von Opfern häuslicher Gewalt verurteilt habe. Es wurde auch die Ansicht vertreten, dass das Land bei der Umsetzung der EU-Opferschutzrichtlinie hinterherhinke und die Gerichte keine angemessene Entschädigung sicherstellten. Generell waren die OZG, die sich für die Rechte von Frauen einsetzen, der Ansicht, dass die finanzielle Unterstützung in diesem Bereich unzureichend sei, insbesondere hinsichtlich der Förderung von Unterkünften für Gewaltopfer. Es wurde auf das Risiko hingewiesen, dass einige dieser Zentren geschlossen oder stattdessen von lokalen Behörden verwaltet werden könnten.

Eine im Bereich von **LGTBI-Rechten** tätige OZG erklärte, dass trotz gewisser Fortschritte auf gesellschaftlicher und rechtlicher Ebene noch erhebliche Herausforderungen bestünden. Nach Erlass des Gesetzes über die gleichgeschlechtliche Lebenspartnerschaft im Jahr 2016 hätte eine Reihe von Hassreden und Hassverbrechen deutlich gemacht, dass es noch weiterer Fortschritte bedürfe. Es wurde erläutert, dass das Mobbing gegen LGBTI-Schüler nach wie vor ein großes Problem sei und sowohl von Klassenkameraden als auch von Lehrkräften ausgehe. Zu den weiteren erwähnten Herausforderungen zählten die mangelnde Präsenz von LGBTI-Personen in den Medien und das Fehlen wichtiger Debatten, z. B. über Hilfsangebote für

Transgender-Kinder. Die italienischen Behörden gaben an, dass sie durch ein themenspezifisches Konsultationsforum in ständigem Kontakt mit den zivilgesellschaftlichen LGBTI-Organisationen stünden.

In Bezug auf die **Rechte von Menschen mit Behinderungen** wurde die Auffassung vertreten, dass trotz der Ratifizierung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen durch Italien im Jahr 2009 nach wie vor eine weit verbreitete faktische Diskriminierung existiere. Dies sei insbesondere bei der wirtschaftlichen und sozialen Eingliederung der Fall. Es wurde die Hoffnung geäußert, dass im Rahmen des kürzlich erlassenen Gesetzes zur Förderung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen im Bildungssystem der Tatsache Rechnung getragen werde, dass nur ein Drittel der Menschen mit Behinderungen einen höheren Bildungsabschluss besitze, was dazu führe, dass nur ein entsprechend geringer Anteil dieses Personenkreises einen Arbeitsplatz finde. Eine Folge dieses zentralen Problems sei, dass nur sehr wenige Menschen mit Behinderungen eine aktive Rolle im staatsbürgerlichen, kulturellen und politischen Leben spielten, was ihre faktische Marginalisierung in der Gesellschaft verstärke.

Die Situation von **Roma, Sinti und Camminanti** wurde von mehreren OZG als humanitäre Notlage beschrieben. Es wurde ausgeführt, dass sich Diskurs und Politik der vorherigen Regierung eindeutig gegen Roma gerichtet hätten, einschließlich der Anordnung an die lokalen Behörden, informelle Siedlungen der Roma, Sinti und Camminanti zu erfassen, um so ihre Zerstörung zu erleichtern. Nach Auskunft dieser OZG habe dies die bestehenden, Verfahrensgarantien missachtenden Zwangsräumungspraktiken verstärkt, ohne dass Vorschläge für eine angemessene Umsiedlung unterbreitet würden. Die OZG erklärten allgemein, dass Roma, Sinti und Camminanti unter starker Diskriminierung im Wohnungs- und Bildungswesen litten und dass sie aufgrund ihrer Marginalisierung weiterhin unter extrem schlechten gesundheitlichen, wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen leben müssten. Eine OZG bezweifelte die angemessene Verwendung von EU-Mitteln für Maßnahmen, die in Italien in Bezug auf Roma, Sinti und Camminanti ergriffen würden. Die italienischen Behörden gaben an, dass sie durch ein themenspezifisches Konsultationsforum in ständigem Kontakt mit den zivilgesellschaftlichen Roma-Organisationen stünden.

Einige OZG bezeichneten den Schutz und die Wahrnehmung der **Rechte von Migranten** als besonders problematisch. Sie unterstrichen die Kluft zwischen der Realität der gesellschaftlichen Herausforderung und der Wahrnehmung der Situation durch einen großen Teil der Bevölkerung. Sie erläuterten, dass das Gefühl einer „Invasion“ von einigen Medien und Politikern, die Migranten stets mit Verbrechen in Verbindung brächten, befeuert werde. Zwei OZG erklärten, dass dieses Narrativ einem „Krieg der Armen gegen die Armen“ Vorschub leiste, anstatt Probleme durch eine angemessene Ressourcennutzung anzugehen. Die OZG erläuterten, wie die beiden von der vorherigen Regierung verabschiedeten „Sicherheitserlasse“ zur Abschaffung des humanitären Schutzes für Asylsuchende geführt

hätten. Die Tatsache, dass es Asylsuchenden unmöglich sei, eine legale Adresse zu erhalten, sei ebenfalls ein Faktor, der zur ihrer gesellschaftlichen Ausgrenzung beitrage, da es sich hier um eine Voraussetzung für den Zugang zu Rechten und Arbeit halte. Darüber hinaus wurde festgestellt, dass die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit unter Migranten vorherrschend sei und sie dadurch in ein Abhängigkeitsverhältnis von den Arbeitgebern gerieten. Der Vertreter einer Gewerkschaft erläuterte, wie diese mit humanitären Organisationen der Zivilgesellschaft zusammenarbeite, um Migranten bei der Integration zu unterstützen. Es wurde darauf hingewiesen, dass Migranten zwar nicht an politischen Wahlen teilnehmen, wohl aber eine Interessenvertretung am Arbeitsplatz erhalten könnten, da Gewerkschaften keine Unterschiede zwischen Arbeitnehmern machten.

Die **italienischen Behörden** gaben an, dass der Großteil der Mittelzuweisungen zur Lösung der Migrationsfragen in Italien bisher aus dem nationalen und nicht aus dem EU-Haushalt stamme. Den italienischen Behörden zufolge verfügt Italien über klare Asylkanäle in Form von Umverteilung, humanitären Korridoren und Evakuierung aus humanitären Gründen. Sie waren der Ansicht, dass die stärkere Unterstützung durch andere EU-Mitgliedstaaten und das kollektive Handeln der EU zur Bewältigung der migrationsbezogenen Herausforderungen notwendig seien, um auf die einschlägigen Sorgen der italienischen Bevölkerung angemessen reagieren zu können. Nach Angaben der italienischen Behörden würde dies insbesondere eine stärkere Zusammenarbeit bei der Ausschiffung von Such- und Rettungsschiffen, die Überarbeitung der Dublin-Verordnung und die Zuweisung ausreichender Mittel im nächsten mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) für die Integration von Migranten in Italien umfassen.

5. Rechtsstaatlichkeit

Die OZG und die Angehörigen der Rechtsberufe, die an dieser Sitzung teilnahmen, beschrieben die Entwicklungen der letzten Jahre als tiefgreifende institutionelle Krise. Sie waren der Ansicht, dass die **Zunahme einer politischen Kultur des Misstrauens sowie der Ablehnung des Establishments und des Parlamentarismus** im Widerspruch zur langen Verfassungstradition des Landes stünden. Diese Tendenz spiegele sich auch in Angriffen auf die Justiz und die Vereinigungen von Richtern und Staatsanwälten nach unpopulären, die Rechte von Migranten schützenden Urteilen wider. Rechtsvorschriften, die Such- und Rettungsmaßnahmen einschränkten, wurden als Beispiel dafür genannt, dass eine politische Mehrheit die Möglichkeit habe, Rechtsvorschriften formell gesehen korrekt zu erlassen, während sie inhaltlich gegen das Völkerrecht, das Verfassungsrecht und die Grundrechte verstießen.

Einige Teilnehmer vertraten die Ansicht, dass **die Politik in den letzten Jahren immer mehr Einschränkungen für den Zuständigkeitsbereich der Justiz geschaffen** habe. Außerdem hätten einige Politiker versucht, die Vorstellung in der Öffentlichkeit zu verbreiten, dass gewählte Politiker die einzigen Vertreter seien, die berechtigt seien, im Namen des Volkes zu

handeln, wodurch die Legitimität der Rolle der Justiz aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger auf gefährliche Weise geschmälert werde. Richter seien dazu angehalten worden, das Recht – in einer vollständigen Umkehr ihrer traditionellen Funktion – umzusetzen, statt es auszulegen. Die Teilnehmer erklärten, dass Angriffe auf die Justiz in Italien nicht neu und insbesondere auf die Reaktion einiger Politiker auf Korruptionsfälle zurückzuführen seien. Jetzt aber sei es neu und besonders gefährlich, dass ein Großteil der politischen Klasse die Justiz als insgesamt „gegen das Volk" gerichtet darstelle. In diesem Zusammenhang würden die Menschen ermutigt zu glauben, dass die tatsächlichen Herausforderungen, vor denen die Justiz stehe – in erster Linie ihre Langsamkeit –, das Verschulden der Richter und nicht das Ergebnis einer unzureichenden öffentlichen Politik sei, der es nicht gelänge, genügende Mittel für die Justiz bereitzustellen.

Die Teilnehmer nannten **weitere Beispiele für aktuelle Herausforderungen** in Bezug auf die Rechtsstaatlichkeit in Italien. Ein Teilnehmer erklärte, dass ein Merkmal des italienischen Justizsystems – die Zugehörigkeit der Staatsanwälte zur Judikative und ihre völlige Unabhängigkeit von der Exekutiv – durch ein Gesetz aufs Spiel gesetzt werden könnte. Die italienischen Behörden erklärten, dass Staatsanwälte in der Tat nur dem Gesetz verpflichtet seien und nicht der Exekutive unterstünden. Den italienischen Behörden zufolge werde deren Unabhängigkeit durch den Obersten Justizrat (*Consiglio Superiore della Magistratura*, CSM) gewährleistet. Sie wiesen darauf hin, dass derzeit über eine Reform der Zusammensetzung des CSM und seines Disziplinarrechts beraten werde.

Ein Teilnehmer erwähnte Pläne für eine Rechtsreform, die gegen die Verfassung verstoßen hätte bzw. könnte, z. B. den Plan einer großen politischen Kraft in der vorherigen Regierung, den Parlamentsmitgliedern ein imperatives Mandat aufzuerlegen oder den Versuch, die Verjährungsfrist nach dem erstinstanzlichen Verfahren aufzuheben, was letztlich zu längeren Beschwerdewegen führen könnte. Dieser Teilnehmer nannte auch konkrete Beispiele für noch nie da gewesene Angriffe auf die **Gewaltenteilung** unter der vorherigen Regierung, die die Personen an der Spitze der Zentralbank, des italienischen Börsenausschusses (CONSOB) und der Staatlichen Anstalt für soziale Fürsorge (INPS) zum Rücktritt gezwungen hätten, nachdem diese vor den potenziellen Folgen einiger in ihre Zuständigkeitsbereiche fallender öffentlicher Maßnahmen gewarnt hätten.

Bemerkungen der rumänischen Behörden zu dem Bericht der Gruppe Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit über ihre Reise nach Rumänien am 19./20. November 2018

Ziffer 2: Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit – die Sozialpartner
Da keine Angaben zu den konsultierten Gruppen (Mitglieder des Wirtschafts- und Sozialrats, Gewerkschaften, Wirtschaftsverbände) vorliegen, ist der Inhalt fraglich, wobei der spekulative Charakter einiger Stellungnahmen Zweifel am Nutzen des Berichts weckt.

Bemerkungen zu spezifischen Fragen:
Konsultation: Gesetzesänderungen im Dringlichkeitsverfahren betrafen im Allgemeinen Reformmaßnahmen, die zuvor im Regierungsprogramm angekündigt worden waren und/oder Maßnahmen, die die Übereinstimmung mit der europäischen Rechtssprechung sicherstellen sollen. Diese werden auf der Ebene der Fachministerien erörtert. Dazu werden der Wirtschafts- und Sozialrat oder gegebenenfalls die Gruppe für die Bewertung der wirtschaftlichen Folgen von Rechtsakten bezüglich kleiner und mittlerer Unternehmen (rumänische Abkürzung: GEIEAN), zu deren Mitgliedern die Sozialpartner zählen, um Stellungnahme ersucht, während die Vorschläge der beteiligten Akteure im Rahmen ihres politischen Engagements berücksichtigt werden. Die Arbeitsaufsichtsbehörde führt Informations- und Sensibilisierungskampagnen zu Rechtsfragen und zur Zuständigkeit für die Übertragung von Sozialversicherungsbeiträgen durch. Der Nationale Verband der freien Gewerkschaften Rumäniens (CNSLR-Frăția) hat zugestimmt, sich an der Überwachung der Einleitung der Tarifverhandlungen im Hinblick auf die Übertragung von Beiträgen zu beteiligen.

Widrige Verhandlungsbedingungen: In Artikel 153 des Gesetzes über den sozialen Dialog ist das Kriterium für die gegenseitige Anerkennung der beteiligten Parteien festgelegt. Damit soll die Gewerkschaftszugehörigkeit und die Beteiligung an engagierten und für beide Seiten vorteilhaften freiwilligen Verhandlungen auf allen betreffenden Ebenen unterstützt werden. Gegenwärtig gibt es für ca. 30 % der Unternehmen tarifvertragliche Regelungen. Die Arbeitsbeziehungen werden durch das Arbeitsrecht vumfassend geregelt.

Verstöße gegen die ILO-Übereinkommen Nr. 87 und Nr. 98: Die Vereinigungs- und die Beitrittsfreiheit, das Recht auf Tarifverhandlungen und das Streikrecht sind durch die Verfassung Rumäniens (Artikel 9, Artikel 40-41, Artikel 43), das Arbeitsrecht und das Gesetz über den sozialen Dialog garantiert.
Das Gesetz über den sozialen Dialog gewährleistet die autonome Organisation der Gewerkschaften und verbietet jegliches Eingreifen der Behörden und der Arbeitgeber, um die Ausübung der Gewerkschaftsrechte zu beschränken oder zu verhindern (Artikel 7). Dagegen werden abschreckende Sanktionen verhängt (Artikel 217). Über die Arbeitsaufsichtsbehörde,

den Nationalen Rat für die Bekämpfung von Diskriminierung (der vollstreckbare Entscheidungen erlässt) und den Gerichtshof können Beschwerden eingereicht und mögliche Rechtsbehelfe eingelegt werden.

Das Recht auf Auslösung von Arbeitskämpfen und Streiks in Bezug auf Tarifverhandlungen und die Wahrung des Grundsatzes des sozialen Friedens während der Laufzeit des Tarifvertrags sind gemäß den Empfehlungen und Standards der ILO gewährleistet. Darüber hinaus ist der Gerichtshof zuständig für die Lösung von Rechtskonflikten, die durch die Nichtanwendung von Tarifvertragsklauseln entstehen. Diese sind Gesetzen gleichgestellt und stellen eine Rechtsquelle dar.

Zusammensetzung des Wirtschafts- und Sozialrates: Im Gesetz Nr. 248/2013 über die Organisation und Arbeitsweise des Wirtschafts- und Sozialrates, das mit direkter Beteiligung und Zustimmung der Sozialpartner überarbeitet wird, ist die ausschließliche Zuständigkeit der Regierung für die Ernennung von Vertretern zivilgesellschaftlicher Verbände festgelegt (Artikel 11 Absatz (2) Buchstabe c).

Bemerkungen der polnischen Behörden zu dem Bericht der Gruppe Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit über ihre Reise nach Polen am 3./4. Dezember 2018

1) **Vereinigungsfreiheit**

Bemerkungen bezüglich des Regierungsprogramms für die Zusammenarbeit mit NRO und der Rechtsvorschriften über die Gewährung von Mitteln an NRO durch das Nationale Institut für Freiheit – Zentrum für zivilgesellschaftliche Entwicklung

Bezüglich der Kontrolle der Finanzierung von Verbänden ist festzustellen, dass die Verbände einer Aufsichtsstelle sowie dem zuständigen Minister unterstehen. Jeder Verband legt der Aufsichtsstelle einen Jahresbericht vor. Diese Stelle hat aber keine diesbezüglichen Kontrollbefugnisse; vielmehr kann sie nur fehlende Informationen anfordern. Ebenso müssen öffentliche Versammlungen beim Ministerium für Inneres und Verwaltung angemeldet werden. Ihr Gegenstand unterliegt jedoch keinen Einschränkungen (es ist nur ein Bericht erforderlich). Pläne für die mögliche Einführung von Kontrollmechanismen stoßen stets auf Protest. Es wird darauf hingewiesen, dass natürliche Personen solche Aktivitäten legal ausüben können, z. B. über dafür eingerichtete Websites.

2) **Versammlungsfreiheit**

Bemerkungen zur Unausgewogenheit und Diskriminierung im Zusammenhang mit Sicherheitsmaßnahmen für öffentliche Versammlungen oder Märsche aufgrund ihrer Thematik; Probleme bei der Erlangung von Genehmigungen

In den geltenden Bestimmungen werden keine Unterscheidungen getroffen, die von den Ansichten der Organisatoren abhängen. Alle Meldungen möglicher Verstöße werden fortlaufend geprüft. Die Polizei schützt bei allen öffentlichen Versammlungen das Leben und die Gesundheit von Demonstranten und zufällig anwesender Beobachter. Sie nimmt diese gesetzlichen Aufgaben unbeschadet der politischen Ansichten, der ethnischen Zugehörigkeit oder Religion der Demonstranten wahr. Je nach der Zahl der Teilnehmer an einer bestimmten öffentlichen Versammlung, des Typs der Versammlung und der Art der potenziellen Risiken sorgt die Polizei für eine angemessene Zahl von Beamten und wählt gegebenenfalls zweck- und verhältnismäßige Mittel des unmittelbaren Zwangs. Im Rahmen des Schutzes des Lebens und der Gesundheit der Teilnehmer an öffentlichen Versammlungen wird die sichere und friedliche Wahrnehmung der Versammlungsfreiheit durch das richtige Verhältnis zwischen den jeweiligen Prioritäten und den erlassenen Anordnungen gewährleistet.

Kritik im Zusammenhang mit der Organisation des COP 20-Gipfels in Kattowitz

Die Sicherheit und öffentliche Ordnung sind in Polen verfassungsrechtlich geschützte Werte, ebenso wie das Recht, friedliche Versammlungen zu organisieren und daran teilzunehmen. Die Bedeutung des Klimagipfels und Gründe der öffentlichen Sicherheit rechtfertigten die ergriffenen außerordentlichen Sicherheitsmaßnahmen, einschließlich des Verbots öffentlicher Versammlungen im betreffenden Zeitraum. Vorrangiges Ziel war es, das Leben und die Gesundheit der Veranstaltungsteilnehmer zu schützen. In solchen Situationen sollten

die eingesetzten Polizeikräfte, Mittel und Taktiken stets im Verhältnis zur potenziellen Bedrohungslage stehen. Die Vorschriften über die Verhängung von Verboten öffentlicher Versammlungen sowie eine ausführliche Liste der Fälle, in denen ein solches Verbot verhängt werden kann, sind im Gesetz vom 24. Juli 2015 über das Versammlungsrecht (Gesetzblatt 2019, Ziffer 631 jt) sowie im Gesetz vom 10. Juni 2016 über die Bekämpfung terroristischer Aktivitäten (Gesetzblatt von 2019, Ziffer 796 ct) verankert. Aufgrund dieser Vorschriften können öffentliche Versammlungen im Falle einer der beiden höchsten Warnstufen (Gefahr eines Terroranschlags oder eines tatsächlichen Angriffs) verboten werden. In einem solchen Fall wird die Entscheidung, öffentliche Versammlungen zu verbieten, vom Ministerium für Inneres und Verwaltung auf eigene Initiative oder auf Antrag des Leiters der Agentur für innere Sicherheit bzw. des Polizeikommandanten getroffen.
Das Verbot öffentlicher Versammlungen oder von Massenveranstaltungen gilt in einem solchen Fall für das Gebiet oder die Einrichtung, auf das bzw. die sich die Warnstufe bezieht, für die Geltungsdauer der Sicherheitswarnung (und nicht für die Dauer des Ereignisses, das Gegenstand der Sicherheitswarnung war), wenn dies zum Schutz des Lebens und der Gesundheit der Teilnehmer oder der öffentlichen Sicherheit erforderlich ist. Die angebliche Möglichkeit, ein solches Verbot für einen Zeitraum von *„bis zu 15 Tagen“* zu verhängen (wie im GGR-Bericht genannt), gibt es im polnischen Recht nicht.

Regelmäßige öffentliche Versammlungen (Genehmigungen und Versagungsgründe)
Die Organisation öffentlicher Versammlungen ist im Gesetz vom 24. Juli 2015 über das Versammlungsrecht (Gesetzblatt von 2019, Ziffer 631, in der geänderten Fassung) geregelt. Gemäß den geltenden Vorschriften für die Durchführung solcher Versammlungen ist die Zustimmung des Woiwoden erforderlich. Es sei darauf hingewiesen, dass die Gemeindebehörde gemäß Artikel 14 des Gesetzes die Durchführung einer bestimmten Versammlung spätestens 96 Stunden vor dem geplanten Termin untersagen kann, wenn eine der folgenden Bedingungen erfüllt ist:
- der Zweck der Versammlung verstößt gegen das Recht, sich friedlich zu versammeln, gegen die Regeln für die Durchführung öffentlicher Versammlungen oder ihr Zweck bzw. ihre Durchführung verstößt gegen das Strafrecht;
- die Versammlung könnte Leben oder Gesundheit von Menschen oder Eigentum von erheblicher Größe gefährden;
- wenn die Versammlung zur gleichen Zeit und am gleichen Ort wie eine regelmäßige öffentliche Zusammenkunft stattfinden soll.

Unabhängigkeitsmarsch und damit verbundene Kontroversen
Bei öffentlichen Versammlungen ist das Handeln Polizei in erster Linie daran ausgerichtet, den Schutz der Gesundheit, des Lebens und der Versammlungsfreiheit zu gewährleisten. Dasselbe gilt, wenn die Polizei illegale Demonstrationen auflösen muss. Am 2. April 2017 trat die Änderung des Versammlungsgesetzes in Kraft. Damit wurde auch die Vorschrift eingeführt,

zwischen zwei opponierenden öffentlichen Versammlungen einen Abstand von 100 m einzuhalten. Es sollte klargestellt werden, dass eine solche Lösung das Risiko für die Sicherheit der Teilnehmer an öffentlichen Versammlungen verringert. Darüber hinaus muss eine geplante Versammlung sechs Tage vor ihrer Durchführung mitgeteilt werden. Leider warten die Organisatoren öffentlicher Versammlungen mit dieser Mitteilung in der Regel bis zum letzten Moment. Dadurch wird die Vorbereitung der Sicherheitskräfte und die Gewährleistung angemessener Sicherheitsbedingungen erschwert.

Die Taktik der Polizei in Konfliktsituationen bei öffentlichen Versammlungen führt nicht immer zu direkten Interventionen. Die Polizei bemüht sich jedoch stets um die Beweissicherung und die Ermittlung der Personen, die gegen das Gesetz verstoßen haben und der Begehung einer Straftat verdächtig werden, um sie vor Gericht zu bringen. Öffentliche Versammlungen haben oft eine Eigendynamik und erfordern deshalb flexible Reaktionen der Polizei. Die diesbezügliche Entscheidungsbefugnis – ohne jeglichen Einfluss von Institutionen, Dritten oder Interessengruppen – liegt ausschließlich beim Einsatzleiter. Entsteht während einer öffentlichen Versammlung eine Bedrohungslage, so ist die Polizei verpflichtet, angemessene Maßnahmen zu ergreifen, um diese zu beseitigen und eine Eskalation zu verhindern. Es ist zu betonen, dass Polizeibeamte nur gegen Personen vorgehen, die gegen die Rechtsordnung verstoßen, indem sie zunächst versuchen, diese von den übrigen Versammlungsteilnehmern, die für ihre Anliegen friedlich demonstrieren, zu trennen.

Die Trennung zweier potenziell verfeindeter Gruppierungen/Teilnehmer soll es ermöglichen, dass beide Seiten ihr verfassungsmäßiges Recht auf Meinungsäußerung wahrnehmen können.

Freiheit ist in einem demokratischen Rechtsstaat einer der höchsten Grundwerte. Ihr Wesensmerkmal ist die Freiheit der öffentlichen, uneingeschränkten Äußerung von Meinungen und Überzeugungen sowie der Versammlung zu diesem Zweck.

3) Recht auf freie Meinungsäußerung und Medienfreiheit

Wir begrüßen nachdrücklich, dass sich alle Teilnehmer darin einig sind, dass die Meinungsfreiheit in Polen geschützt ist.

Was die angeblichen Pläne zur „Repolonisierung“ von Medienorganen in ausländischer Hand betrifft, so hat die Regierung keine Maßnahmen mit diesem Ziel ergriffen. Bezüglich der auf dem Medienmarkt tätigen Unternehmer und der Konzentration in den einzelnen Segmenten wurden Analysen durchgeführt. Es wurde erwogen, in die polnische Rechtsordnung Regelungen aufzunehmen mit dem Ziel, eine mögliche übermäßige Konzentration zu begrenzen und einen größeren Pluralismus des Markts zu gewährleisten.

Rechtliche Lösungen mit diesem Ziel existieren bereits in den weitaus meisten EU-Mitgliedstaaten. Dank solcher Lösungen soll die Öffentlichkeit Zugang zu möglichst vielen Informationsquellen erhalten. Ziel solcher auf europäischem Recht beruhenden Regelungen ist es nicht, bestimmte Medienorgane zu stigmatisieren oder die Möglichkeit der Beteiligung von Unternehmen aus anderen EU-Ländern am polnischen Medienmarkt zu beschränken.

4) Rechtsstaatlichkeit

Erstens ist im Bericht nicht immer angegeben, wessen Ansichten widergespiegelt werden, wobei die Aussagen meist allgemeiner Natur sind, z. B. *Diese Änderungen wurden als Versuch wahrgenommen, das Justizsystem systematisch zu zerstören ..., Nach Auffassung einiger ..., ... wurden Bedenken ... geäußert* usw.).

Zweitens haben wir vorgeschlagen, den Ausdruck *„politisch nahe stehen"* in folgendem Satz zu streichen: *„Angehörige der Rechtsberufe (in erster Linie Richterinnen und Richter), die politisch der jetzigen Regierung nahe stehen, ...* ". Alle Richter in Polen sind unabhängig und können nicht als politisch engagiert betrachtet werden.

Drittens handelt es sich bei dem Begriff *„geringfügige Änderungen*" zur Beschreibung der Gesetzesänderungen, die die Regierung als Reaktion auf die geäußerten Bedenken vorgenommen hat, um eine allgemeine und subjektive Beurteilung, bei der nicht klar ist, von wem sie stammt, und nicht erklärt wird, warum die betreffenden Änderungen als „geringfügig" eingeschätzt werden sollten.

Viertens entbehrt die Feststellung, dass die neuen Disziplinarvorschriften die Einleitung eines Disziplinarverfahrens gegen Richter wegen des Inhalts ihrer Urteile ermöglichen würden, jeder Grundlage im anwendbaren Recht. Handelt sich hier um eine Meinung, so sollte klargestellt werden, wer sie äußert.

In Bezug auf Disziplinarverfahren gegen Richter aufgrund ihrer Urteile sollte darauf hingewiesen werden, dass es im polnischen Rechtssystem keine derartige rechtliche Haftung gibt, mit Ausnahme der offensichtlichen und eklatanten Verletzung von Rechtsvorschriften, auch im Rahmen von Vergleichsverfahren. Es sei darauf hingewiesen, dass Artikel 107 Absatz 1 (des Gesetzes vom 27. Juli 2001 über die Struktur der ordentlichen Gerichte) betreffend Disziplinarverstößen seit dem 1. Oktober 2001 (dem Datum des Inkrafttretens dieses Gesetzes) unverändert geblieben ist.

Die umfangreiche Rechtssprechung des Obersten Gerichtshofs veranschaulicht die übliche Auslegung von Artikel 107 Absatz 1 (beispielsweise heißt es, dass ein Richter, der in einem Fall entscheidet, möglicherweise nicht zur Überzeugung gelangt, dass ein etwaiger Rechtsverstoß – auch ein solcher, der einen Ermessensspielraum bietet – zu seiner disziplinarischen Haftung führt).

Gleichzeitig heißt es auch, dass ein Rechtsverstoß offensichtlich ist, wenn der Fehler des Richters leicht festzustellen ist, nämlich wenn er sich auf eine spezifische Bestimmung bezieht, an deren Bedeutung eine Person mit durchschnittlichen juristischen Qualifikationen keine Zweifel hätte und deren Anwendung keine eingehendere Prüfung erfordert.

(Urteile des Obersten Gerichtshofs vom 8. März, 2012 SNO 4/12, vom 11. Dezember 2014 SNO 61/14.)

Aus den vorstehenden Ausführungen geht eindeutig hervor, dass das Phänomen der Disziplinarverletzung seitens eines Richters – ein Sachverhalt, der in der polnischen

Rechtsordnung hinreichend geklärt ist – in der nationalen Rechtsprechung des Obersten Gerichtshofs nicht angezweifelt (und nicht als potenzielle Verletzung der Unabhängigkeit der Justiz gesehen) wird. Außerdem bleibt es hinsichtlich des Umfangs und der Art seiner Auslegung begrenzt, insbesondere was die Haftung für eine offensichtliche und eklatante Rechtsverletzung im Rahmen der gerichtlichen Tätigkeit betrifft.

Fünftens und letztens scheint der einzige Grund für die kritische Beurteilung einer außerordentlichen Beschwerde gegen rechtskräftige Urteile in Zivilsachen ihre mutmaßliche Beeinträchtigung der Rechtssicherheit zu sein. Es gibt jedoch starke Gegenargumente. Es ist das gute Recht des Staats und im Sinne der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, ein Überprüfungsverfahren zu schaffen, das darauf abzielt, die Rechtsordnung wiederherzustellen, indem verfassungswidrige, grob gesetzeswidrige und im offensichtlichen Widerspruch zu den in einer Rechtssache erhobenen Beweisen stehende Urteile aufgehoben werden.

Bemerkungen der ungarischen Behörden zu dem Bericht der Gruppe Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit über ihre Reise nach Ungarn am 29./30. April 2019

Während des Besuchs in Ungarn führten die Gruppe Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit (GGR) und die ungarischen Behörden einen konstruktiven Dialog über wichtige Themen des Berichts. Im Rahmen der Treffen versicherte der Vorsitzende, Herr Moreno Díaz, den ungarischen Behörden, dass das Ziel des Besuchs nicht darin bestehe, ein wertendes Urteil über Ungarn abzugeben, sondern darin, die Lage in Bezug auf die Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte aus Sicht der Zivilgesellschaft in mehreren europäischen Ländern zu untersuchen.

Die ungarischen Behörden bedauern, dass der von der GGR zu veröffentlichende Bericht über Ungarn eindeutig nicht dem vorgenannten Ziel entspricht. Tatsächlich enthält der Bericht rechtlich und sachlich nicht gerechtfertigte, subjektive Aussagen und Behauptungen. Er spiegelt lediglich die Parolen einiger OZG wider, deren Ziel darin besteht, die Regierung zu kritisieren. Obwohl diese OZG weniger als 1 % aller 60 000 OZG, die in verschiedenen Bereichen der ungarischen Gesellschaft tätig sind, ausmachen, spiegelt der Bericht offenbar ihre nicht untermauerten Argumente wider, ohne den geringsten Versuch zu unternehmen, sie zu überprüfen oder sie den Ansichten anderer Akteure gegenüberzustellen.

Wir betonen ferner, dass der Bericht – obwohl die Vertreter der ungarischen Regierung ihre Standpunkte ausführlich dargelegt haben – die meisten dieser Argumente nicht aufgreift und keine ausgewogene Bewertung bietet.

Der Bericht enthält auch einige offensichtliche sachliche Fehler – **zum Beispiel**:

- Entgegen der Ziffer 1 des Berichts enthält das Gesetz LXXVI von 2017 den Begriff „ausländischer Agent“ nicht und schreibt nicht vor, dass eine zivilgesellschaftliche Organisation als solche registriert sein muss.
- Außerdem sieht das ungarische Recht keine Steuer in Höhe von 25 % auf ausländische Fonds vor; vielmehr wird eine Sondersteuer auf die finanzielle Unterstützung von Aktivitäten zur Förderung der illegalen Einwanderung erhoben.
- In dem Bericht wird nicht erwähnt, dass die Finanzierung auf der Grundlage der Entscheidung der Steuerzahler eine wichtige unabhängige Finanzierungsquelle für OZG darstellt.
- Aus dem Bericht geht auch nicht hervor, dass die geltende Mediengesetzgebung ausdrücklich Bestimmungen zur Verhinderung der Medienkonzentration enthält.
- Die Nulltoleranzpolitik der ungarischen Regierung zur Bekämpfung jeglicher Form von Rassismus, die im ungarischen Recht verankert ist, wird nicht erwähnt, und die zahlreichen Maßnahmen der Regierung in den Bereichen soziale Inklusion, Gesundheit und Familie bleiben ebenfalls ungenannt.

- Im Widerspruch zu Ziffer 5 des Berichts wird der Präsident des Landesgerichtsamts nicht von der Regierung ernannt, sondern vom Parlament auf Empfehlung des Staatsoberhaupts mit einer Zweidrittelmehrheit der Stimmen der Mitglieder des Parlaments aus dem Kreis der Richter gewählt.

Die Fehler sowie die nicht gerechtfertigten Aussagen und Behauptungen bewirken ein negatives, unausgewogenes und verzerrtes Bild der Umsetzung der Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit, der Meinungs- und Medienfreiheit, der Gleichbehandlung und der Rechtsstaatlichkeit aus der Sicht bestimmter OZG.

Zwecks korrekter Darstellung der Tatsachen hat die ungarische Regierung nachstehend eine ausführliche Antwort mit Vorschlägen für Korrekturen am EWSA-Dokument mit dem Titel ***„Bericht über die Reise nach Ungarn, 29./30. April 2019“*** (nachstehend „Bericht“ genannt) verfasst. Die Korrekturen beziehen sich nur auf eindeutige sachliche und rechtliche Fehler und liefern weitere Informationen oder Klarstellungen auf der Grundlage einer gründlicheren Analyse des normativen Rechtsrahmens. Dies heißt keineswegs, dass die ungarische Regierung die Auffassungen oder Standpunkte einiger OZG unterstützt, auf die in diesem Dokument nicht ausdrücklich Bezug genommen wird.

Feststellung im Bericht *(S. 1 Absatz 4): „Die Rechtsvorschriften, nach denen einschlägige Organisationen als ‚ausländische Agenten‘ registriert werden müssen, und die Zahlung von 25 % Steuern auf ausländische Fonds, haben zu Unsicherheit geführt.“*

Fakt ist jedoch: Das Gesetz LXXVI von 2017 über die Transparenz von Organisationen, die Unterstützung aus dem Ausland erhalten, enthält an keiner Stelle den Begriff „ausländischer Agent“ und schreibt nicht vor, dass eine zivilgesellschaftliche Organisation als solche registriert sein muss. Dieser Ansatz wurde sowohl von der Venedig-Kommission[14] als auch von der Parlamentarischen Versammlung des Europarates[15] befürwortet.

Die geltenden ungarischen Rechtsvorschriften sehen keine Steuer von 25 % auf ausländische Fonds vor. Eine Einwanderungssondersteuer in Höhe von 25 % wird auf finanzielle Zuwendungen erhoben, die Einwanderung unterstützen. Generell ist hervorzuheben, dass es in Ungarn mehr als 60 000 NRO gibt, die ihre Tätigkeit ohne Schwierigkeiten ausüben können und dass davon knapp 1 % versucht, ohne demokratisches Mandat oder demokratische Rechenschaftspflicht politisch Einfluss zu nehmen. Die NRO spielen für die öffentliche Meinung und Wahrnehmung eine wichtige Rolle. Dies spiegelt sich deutlich in der Präambel des Gesetzes über die Transparenz von Organisationen, die Unterstützung aus dem Ausland erhalten, wider, worin ihr Beitrag zur gesellschaftlichen Selbstorganisation anerkannt wird. Es

14 „Der äußerst stigmatisierende Begriff ‚ausländischer Agent‘ wird vom ungarischen Gesetzgeber zwar – klugerweise – nicht verwendet (...)“. Stellungnahme zum Entwurfs des Gesetzes über die Transparenz von Organisationen, die Unterstützung aus dem Ausland erhalten; CDL- AD(2017)015-e; Ziffer 24.

15 Entschließung 2162 (2017).

ist von erheblichem öffentlichen Interesse, dass die gesamte Gesellschaft erkennt, welche Interessen sie vertreten. Gerade aus diesem besonderen Grund ist die Transparenz von NRO, die aus dem Ausland finanziert werden, eine wesentliche Anforderung aus rechtsstaatlicher Sicht. Es ist zu betonen, dass das Gesetz die Tätigkeit von NRO oder die Finanzierung aus dem Ausland nicht verbietet; es macht lediglich ihre Finanzierung transparent, im Einklang mit etablierten Grundsätzen der Demokratie. Darüber hinaus erschwert es das Gesetz den NRO nicht, finanzielle Unterstützung aus dem Ausland zu erhalten; sie müssen die Öffentlichkeit nur über Beiträge informieren, die einen bestimmten Schwellenwert überschreiten. Daher beeinträchtigt das Gesetz über die Transparenz von Organisationen, die Unterstützung aus dem Ausland erhalten, die Vereinigungsfreiheit nicht.
Ziel der Einführung der Einwanderungssondersteuer ist es, im Migrationsbereich tätige NRO dazu zu verpflichten, die Kosten zu tragen, die durch die Aktivitäten ihrer Organisationen entstehen, die zu zunehmender Einwanderung und einem Mehraufwand bei den staatlichen Aufgaben und Ausgaben führen. Daher ist die Einwanderungssondersteuer ein Instrument der „Lastenteilung“ und ein anerkanntes Prinzip der Steuersysteme, um einen ausgeglichenen Haushalt zu gewährleisten.

Feststellung im Bericht *(S. 1 Absatz 4): „Obwohl der allgemeine Rechtsrahmen für die Vereinigungsfreiheit mit internationalen Standards im Einklang steht, glauben sie, dass die Rechtsvorschriften eine abschreckende Wirkung auf ihre Tätigkeit haben.“*
Fakt ist jedoch: Während alle der Ansicht sind, dass der Rechtsrahmen internationalen Standards entspricht, gelingt es den OZG normalerweise nicht, konkrete Beispiele für eine solche vermeintliche abschreckende Wirkung zu liefern; der aktuelle Bericht enthält ebenfalls keine solchen Referenzen. In Ungarn können OZG ihre Tätigkeiten frei und ohne staatliche Einflussnahme ausüben.

Feststellung im Bericht *(S. 1 Absatz 5): „(...) fördert die Regierung zivilgesellschaftliche Organisationen, die beispielsweise Gesundheitsdienstleistungen anbieten, während sie gleichzeitig zivilgesellschaftliche Organisationen stigmatisiert, die Tätigkeiten in den Bereichen Interessenvertretung und Kontrolle ausüben oder Finanzhilfen gewähren. ”*
Fakt ist jedoch: Der Nationale Kooperationsfonds ist eine Form der Finanzierung, die durch das Gesetz über zivilgesellschaftliche Organisationen (Gesetz CLXXV von 2011, im Folgenden: NRO-Gesetz) geschaffen wurde, um den Betrieb und die professionellen Tätigkeiten von NRO zu unterstützen; neben der Möglichkeit, Anträge auf Finanzhilfe zur Deckung ihrer Kosten und zur Finanzierung ihrer professionellen Programme zu stellen, haben NRO ein Anrecht auf staatliche Finanzierung zur Ergänzung der von ihnen beschafften privaten Mittel.
Um die Unabhängigkeit des Finanzhilfesystems zu gewährleisten, werden 85 % der Zuschüsse des Nationalen Kooperationsfonds über Anträge nach dem NRO-Gesetz verteilt. Fünf sog. Kollegien, die sich jeweils aus neun Mitgliedern (die teilweise von NRO ausgewählt werden) zusammensetzen, sind für die Ausarbeitung von Ausschreibungen von Fördermitteln des

Nationalen Kooperationsfonds, die Bewertung eingehender Anträge und die Überprüfung der Verwirklichung der unterstützten Ziele zuständig. Das Spektrum der Aktivitäten, die von den fünf Kollegien unterstützt werden können, deckt den gesamten NRO-Sektor ab. Die Kollegien haben folgende thematische Schwerpunkte:

- Gemeinschaftsrahmen
- Mobilität und Anpassung
- Nationaler Zusammenhalt
- Soziale Verantwortung
- Zukunft der neuen Generationen

Aus dem Vorstehenden folgt, dass die Feststellung bezüglich der Bevorzugung von OZG, die Gesundheitsdienstleistungen anbieten, ein offensichtlicher Fehler ist.

Was die Stigmatisierung bestimmter NRO betrifft, so ist zu betonen, dass es keine Rechtsakte in Bezug auf OZG gibt, die diskriminierende Maßnahmen oder Verweise auf NRO enthalten, die die Menschenrechte verteidigen oder Tätigkeiten in den Bereichen Interessenvertretung und Kontrolle ausüben.

Feststellung im Bericht *(S. 2 Absatz 1): „Dies gilt insbesondere für zivilgesellschaftliche Organisationen, die nicht völlig regierungstreu sind, da sie die einzige Finanzierungsquelle ist."*

Fakt ist jedoch: Ungarn war das erste mitteleuropäische Land, das 1996 einen spezifischen Mechanismus zur Unterstützung der Tätigkeit von NRO eingeführt hat. Einzelne Steuerzahler – natürliche Personen – können bestimmen, dass ein Prozent ihrer Einkommensteuer einer anerkannten gemeinnützigen Organisation und ein weiteres Prozent einer kirchlichen Einrichtung zukommen. Die Erfahrung zeigt, dass es sich hier um eine wichtige Finanzquelle für viele NRO handelt: 2018 erhielten 27 000 NRO 8,3 Mrd. HUF von 1,79 Mio. Steuerzahlern. Der Betrag der Spenden überstieg die Summe der 7,8 Mrd. HUF des Vorjahres. Diese Finanzierung beruht auf der Entscheidung der Steuerzahler und gewährleistet somit eine unabhängige Finanzierung von OZG.

Feststellung im Bericht *(S. 2 Absatz 2): „Mehrere Teilnehmer hoben die Bemühungen zivilgesellschaftlicher Organisationen hervor, einen Dialog mit der Regierung aufzunehmen; sie äußerten jedoch ihr Bedauern, dass es keine offizielle Konsultationsplattform gebe und die Behörden nicht bereit seien, mit ihnen in Kontakt zu treten."*

Fakt ist jedoch: Die Regierung setzte 2012 eine Arbeitsgruppe Menschenrechte ein, deren Hauptaufgabe darin besteht, die Einhaltung der Menschenrechte in Ungarn zu überwachen, Konsultationen mit OZG, repräsentativen Verbänden und anderen Berufs- und Verfassungsorganen durchzuführen und die professionelle Kommunikation über die Einhaltung der Menschenrechte in Ungarn zu fördern. Die Arbeitsgruppe überwacht die Umsetzung der für Ungarn geltenden ganz oder teilweise akzeptierten Empfehlungen der Vereinten Nationen im Rahmen des Menschenrechtsrats und der Arbeitsgruppe zur allgemeinen regelmäßigen Überprüfung. Aufgrund der Änderung des Regierungsbeschlusses

überprüft und überwacht die Arbeitsgruppe auch die Durchsetzung der – von Ungarn unterzeichneten – Menschenrechtskonventionen und -abkommen, die im Rahmen der Vereinten Nationen, des Europarats und der OSZE angenommen wurden, sowie der Verpflichtungen, die sich aus der EU-Mitgliedschaft Ungarns ergeben. Sie richtet Empfehlungen an die Regierung und andere zentrale Verwaltungsstellen, die an der Gesetzgebung und der Rechtsanwendung beteiligt sind, und überwacht die Umsetzung der betreffenden Rechtsvorschriften, um der Menschenrechtsdimension mehr Nachdruck verleihen zu können.

Das Forum für den Dialog mit der Zivilgesellschaft ist das Diskussionsforum über Menschenrechte. Es hat derzeit 73 Mitglieder von OZG und Mitgliedern von weiteren 40 Organisationen, die an den Aktivitäten der thematischen Arbeitsgruppen mit beratendem Status teilnehmen. Das Diskussionsforum hält seine Sitzungen in elf thematischen Arbeitsgruppen ab; jede Arbeitsgruppe soll sich gesondert mit rechtlichen und praktischen Problemen und politischen Vorschlägen im Hinblick auf besonders schutzbedürftige Bevölkerungsgruppen beschäftigen (z. B. Frauenrechte, Kinderrechte, Integration von Roma, nationale Minderheiten).

Feststellung im Bericht *(S. 3 Absätze 1 und 4): „Die befragten Organisationen teilten ihre Besorgnis darüber, dass die Medienorganisation von der Regierung zentralisiert gehandhabt werde, was insbesondere die lokale Ebene betreffe. (...) Der Einfluss der Regierung ist jedoch aufgrund ihrer beherrschenden Stellung auf dem Medienmarkt sowohl in Bezug auf die Finanzierung als auch auf den Marktanteil stark. (...) Die Delegation wurde darüber informiert, dass Regierungskritiker in den Medien schlechter behandelt werden."*

Fakt ist jedoch: Die Behauptungen bezüglich der Meinungs- und Medienfreiheit in Ungarn sind vollkommen unbegründet und beruhen auf subjektiven Wahrnehmungen. Im Grundgesetz ist festgelegt, dass jede Person ein Recht auf freie Meinungsäußerung hat und dass Ungarn die Freiheit und Vielfalt der Presse anerkennt und schützt. Die Vielfalt und das ausgewogene Funktionieren des Medienmarkts sind ebenfalls gewährleistet. Die ungarische Regierung ist entschlossen, diese Rechte sicherzustellen.

Die geltenden Mediengesetze enthalten ausdrückliche Bestimmungen zur Verhinderung der Medienkonzentration und fördern die Schaffung eines vielfältigen Medienmarkts, indem sie das Entstehen von Informationsmonopolen verhindern. Die Verhinderung der Medienkonzentration ist auch auf verfassungsrechtlicher Ebene geregelt; sie ergibt sich aus Artikel IX des Grundgesetzes. Das Gesetz CLXXXV von 2010 über Mediendienste und Massenmedien enthält Bestimmungen zur Verhinderung der Marktkonzentration, reguliert Mediendiensteanbieter mit erheblichen Einflussmöglichkeiten – so wie in der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste vorgesehen – und schützt zudem die Vielfalt des Rundfunks.

Was die Medienberichterstattung betrifft, so sieht das Mediengesetz eine separate Einrichtung („Public Service Board") vor, die die soziale Kontrolle über die öffentlich-rechtlichen Medien gewährleistet. Die Mitglieder dieser Einrichtung werden von Kirchen,

Gemeinden, nationalen und ethnischen Minderheiten ernannt, damit ein breites Spektrum sozialer Werte vertreten wird.
Die ungarische Regierung ist entschlossen, die Meinungsfreiheit und die redaktionelle Freiheit zu gewährleisten. Die Eigentumsstruktur und die Managemententscheidungen privater Medienunternehmen fallen weitgehend nicht in den Zuständigkeitsbereich der Regierung.

Feststellung im Bericht *(S. 4 Absatz 1): „Mehrere Organisationen wiesen darauf hin, dass die Anti-Soros-Kampagne antisemitischer Natur sei, durch die der Boden für antisemitische Hassreden (...) bereitet werde (...).*
Fakt ist jedoch: Die ungarische Regierung verfolgt eine Nulltoleranzpolitik gegen Antisemitismus, und die jüdische Gemeinschaft kann sich immer auf die Unterstützung und den Schutz durch die Regierung verlassen. Einem kürzlich veröffentlichten Bericht der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) zufolge gehört Ungarn zu den Ländern mit einem vergleichsweise geringen Risiko im Zusammenhang mit Antisemitismus.
Die Kampagne war eine Reaktion auf das Drängen der ungarischen Wähler sowie der Bürger in ganz Europa, der inneren und äußeren Sicherheit oberste Priorität einzuräumen und entschieden gegen illegale Migration vorzugehen. Die Kampagne richtete sich nicht gegen Herrn Soros, sondern gegen seine politischen Ziele und Methoden.
Feststellung im Bericht *(S. 4 Absatz 2) „Was die Situation der Roma-Bevölkerung betrifft, so erwähnten die Teilnehmer eine immanente Diskriminierung in dem System für den Kinderschutz, in den Bereichen Wohnung, Arbeit und Bildung sowie Diskriminierung durch Strafverfolgungsbehörden (einschließlich der Erstellung von ethnischem Profiling) und durch lokale Regierungen."*
Fakt ist jedoch: Ungarn setzt sich nachdrücklich für die Bekämpfung von Rassismus, Romafeindlichkeit und Anstiftung zum Hass ein. Nulltoleranz gegenüber jeglicher Form von Rassismus ist in der ungarischen Gesetzgebung verankert und wird durch Erklärungen auf höchster politischer Ebene bekräftigt. Jeder ungarische Bürger oder jede ungarische Bürgerin, der/die einer nationalen Minderheit angehört, hat das Recht, seine/ihre Identität frei auszudrücken und zu wahren. Alle 13 in Ungarn lebenden nationalen Minderheiten – einschließlich der Roma – haben das Recht, ihre Muttersprache sowie Namen in ihren eigenen Sprachen einzeln und kollektiv zu verwenden, ihre eigene Kultur zu pflegen und Unterricht in ihrer Muttersprache zu erhalten. Alle nationalen Minderheiten können sich sowohl auf lokaler als auch auf nationaler Ebene selbst verwalten.
Die ungarische Regierung setzt sich nachdrücklich für die Integration der Roma ein. Dieses Thema wurde als Initiative des ungarischen EU-Ratsvorsitzes im ersten Halbjahr 2011 mit der Annahme der EU-Rahmenstrategie für die Integration der Roma auf die politische Agenda der EU gesetzt, auf die die Einbindung der Rahmenstrategie in die Politikbereiche der EU (z. B. das Europäische Semester und die Verwendung der Kohäsionsfonds) folgte. Im Rahmen der Initiative wurde das Thema nicht nur unter dem Aspekt der Menschenrechte, sondern auch unter dem Aspekt der Armut und der sozialen Eingliederung angegangen. Damit wurde

anerkannt, dass ein komplexer Ansatz notwendig ist, um eine geeignete Problemlösung zu finden. Zur Umsetzung des EU-Rahmens für die Roma verabschiedete die ungarische Regierung 2011 die nationale Strategie zur sozialen Eingliederung, die 2014 aktualisiert wurde. Für ihre Umsetzung wurden dreijährige Aktionspläne erstellt, in denen die zuständigen Minister, die Fristen und die verfügbaren Mittel festgelegt wurden.
Seit 2010 hat die Regierung verschiedene Maßnahmen in den Bereichen Soziales, soziale Inklusion, Familienpolitik, Gesundheit und Bildung durchgeführt. Wir haben zahlreiche positive Ergebnisse erzielt, die alle beweisen, dass wir auf dem richtigen Weg sind: Über die Wirtschaftsindikatoren hinaus haben sich seit 2013 auch fast alle unsere Indikatoren für die Bekämpfung von Armut und Arbeitslosigkeit stetig verbessert.
Die Beschäftigungsquote der Roma-Minderheit ist seit 2013 um 20 % gestiegen; parallel dazu ist die Arbeitslosenquote um 20 % gesunken. Im Jahr 2018 lag die Beschäftigungsquote der 15- bis 64-Jährigen bei 43,6 %, was einem Anstieg um 10 % seit 2014 entspricht. Ein weiteres Beispiel für unsere herausragenden Ergebnisse ist, dass in Ungarn 91 % der Roma-Kinder einen Kindergarten besuchen, was in etwa der Besuchsquote von Nicht-Roma-Kindern entspricht.

Feststellung im Bericht *(S. 4 Absatz 3): „Öffentliche Narrative stellen Frauen lediglich als ‚dienstbare Geister' der Familie dar, wodurch Geschlechterstereotype gestärkt und auf das Konzept des ‚Familienismus' statt des Feminismus zurückgegriffen werde. "*
Fakt ist jedoch: Die Regierung weist die künstliche Dichotomie zwischen Familien und Frauenrechten zurück. Wir führen mehrere Programme durch, um Arbeitnehmer dabei zu unterstützen, Berufs- und Familienleben miteinander in Einklang zu bringen. Die Regierung gibt 4,7 % des BIP (3 Mrd. EUR) für die finanzielle Unterstützung von Familien aus – gegenüber einem EU-Durchschnitt von 2,5 %. Im Jahr 2019 wird diese Mittelzuweisung auf 6,2 Mrd. EUR aufgestockt. Die Regierung hat in den letzten Jahren eine Reihe wichtiger und wirksamer Maßnahmen ergriffen, um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Familie und Beruf herzustellen. Das ungarische Recht bietet Frauen einen starken Schutz vor Gewalt; das Strafgesetzbuch sieht jetzt strengere Strafen für entsprechende Taten vor. In Bezug auf die Arbeitsbedingungen von schwangeren Arbeitnehmerinnen und die Sicherheit von schwangeren und stillenden Arbeitnehmerinnen ist die Gleichbehandlung auch am Arbeitsplatz eine der obersten Prioritäten der Beschäftigungspolitik der ungarischen Regierung. So bietet beispielsweise das Programm für zusätzliches Kinderbetreuungsgeld („GYED Extra") Frauen mit unterhaltsberechtigten Kindern eine Wahlmöglichkeit und unterstützt sowohl diejenigen, die sich dafür entscheiden, mit ihren Kindern zu Hause zu bleiben, als auch diejenigen, die neben der Erziehung ihrer Kinder arbeiten möchten. Seit 2016 kann ein Elternteil, wenn das Kind den sechsten Lebensmonat vollendet, eine Beschäftigung suchen und weiterhin Anspruch auf Leistungen haben. Die Ausweitung der Möglichkeiten der Teilzeitbeschäftigung ist ebenfalls von größter Bedeutung. Stellt eine Mutter mit einem unterhaltsberechtigten Kind einen Antrag auf Teilzeitarbeit, so muss ihr Arbeitgeber diese

Möglichkeit für sie bis zum Alter ihres Kindes von drei Jahren bzw. im Falle einer großen Familie bis zum Alter des jüngsten Kindes von fünf Jahren sicherstellen.

Feststellung im Bericht *(S. 4 Absatz 5): „Viele Organisationen der Zivilgesellschaft äußerten ernsthafte Bedenken hinsichtlich der Schaffung eines neuen parallelen öffentlichen Verwaltungsgerichtssystems und eines neuen nationalen Justizamtes. Diese Änderungen sind Teil einer schrittweisen Justizreform, die seit 2011–2012 stattgefunden hat."*

Fakt ist jedoch: Die Behauptung, dass ein neues nationales Justizamt geschaffen werden solle, ist nicht nachzuvollziehen. Das Landesgerichtsamt wurde durch das Grundgesetz eingerichtet. Seine derzeitigen Zuständigkeiten – unter besonderer Berücksichtigung der Rolle des Präsidenten – wurden nach einem langen Dialog mit der Europäischen Kommission und der Venedig-Kommission im Zeitraum 2012-2014 ausgearbeitet. Die Hauptmerkmale dieses Systems sind seither unverändert geblieben.

Was die Einrichtung von Verwaltungsgerichten betrifft, so ist darauf hinzuweisen, dass es für die Verwaltungsgerichtsbarkeit seit Langem einen historischen Präzedenzfall im ungarischen Rechtssystem gibt.

Internationale Beispiele, insbesondere die gut funktionierenden Systeme in den Nachbarländern, zeigen uns, dass eine unabhängige Verwaltungsgerichtsbarkeit die Selbstbeschränkung der Exekutive besser sicherstellt und eine effizientere Kontrolle der Tätigkeiten der Verwaltung ermöglicht.

Das Ergebnis des von der Regierung initiierten Verfassungsdialogs mit der Venedig-Kommission bestätigte, dass die Einrichtung eines neuen Systems von Verwaltungsgerichten den europäischen Standards und Gepflogenheiten entspricht. Mit dem von der Nationalversammlung verabschiedeten Gesetz über weitere Garantien für die Unabhängigkeit der Verwaltungsgerichte wurden die Rechtsvorschriften über Verwaltungsgerichte unter Berücksichtigung aller Empfehlungen der Venedig-Kommission geändert.

Mit der Verabschiedung des Gesetzes LXI von 2019 wurde das Inkrafttreten des Gesetzes über Verwaltungsgerichte auf unbestimmte Zeit verschoben.

Feststellung im Bericht *(S. 4 Absatz 6): „Einigen Organisationen der Zivilgesellschaft zufolge behält die derzeitige Justiz weiterhin ein hohes Maß an Unabhängigkeit, aber die laufende Reform des Gerichtssystems gibt Anlass zur Sorge, da keine begleitende Bedarfsbewertung durchgeführt wurde."*

Fakt ist jedoch: Nach dem Wechsel des politischen Regimes wurden nur vorsichtige und geringfügige Schritte unternommen, um eine organisatorisch unabhängige Verwaltungsgerichtsbarkeit wiederherzustellen, obwohl die Idee eines gesonderten Systems von Verwaltungsgerichten in den letzten 30 Jahren durch Rechtswissenschaftler weitgehend einvernehmlich unterstützt wurde. Diese Bemühungen konnten durch eine Reihe wissenschaftlicher Konferenzen und Veröffentlichungen international anerkannter Fachleute veranschaulicht werden. Mit der Verabschiedung der siebten Änderung des Grundgesetzes im

Jahr 2018 hat die Nationalversammlung die Grundlage für ein gesondertes System von Verwaltungsgerichten geschaffen.
Es wurde damit begonnen, die Rechtsvorschriften über Verwaltungsgerichte in einem völlig transparenten Prozess zu erarbeiten. Die Gesetze wurden nach eingehender Prüfung der internationalen Standards und der nationalen Rechtsvorschriften der EU-Mitgliedstaaten ausgearbeitet. Zur Unterstützung der Vorarbeiten hat der Justizminister einen Sachverständigenausschuss eingesetzt, an dem Richter, Delegierte des Präsidenten der Curia und des Landesgerichtsamts, der Präsident des Verbands ungarischer Verwaltungsrichter und anerkannte Rechtswissenschaftler (darunter Professoren für Verwaltungs- und Verfassungsrecht) teilnehmen. Bei zwei Gelegenheiten wurden Hintergrundgespräche mit den Botschaftern der EU-Mitgliedstaaten in Ungarn organisiert. Außerdem fand eine internationale Konferenz unter Beteiligung von Rechtswissenschaftlern und Verwaltungsrichtern aus mehreren EU-Mitgliedstaaten statt.
Im Einklang mit den ungarischen Rechtsvorschriften veranstaltete das Justizministerium eine öffentliche Anhörung zu den Gesetzesentwürfen, bevor diese der Nationalversammlung übermittelt wurden. Jede im Parlament vertretene politische Partei wurde zu einer Konsultation zu den Gesetzesentwürfen vor deren Vorlage eingeladen. Einige ihrer in dieser Sitzung formulierten Vorschläge wurden in die der Nationalversammlung vorgelegten Gesetzesentwürfe aufgenommen oder von den Regierungsparteien im Laufe der parlamentarischen Debatten berücksichtigt. Diese Fakten zeigen, dass eine angemessene und umfassende Konsultation zu allen Elementen der Reform durchgeführt wurde.

Feststellung im Bericht (S. 4 Absatz 7): *„Die Teilnehmer erläuterten einen politisierten Prozess, bei dem Richter mit neuen Verwaltungsgerichten ohne Unterstützung von Amtskollegen gewählt werden könnten."*
Fakt ist jedoch: Im Zusammenhang mit dem Verfahren zur Ernennung von Verwaltungsrichtern wird durch das Verwaltungsgerichtsgesetz ein ausgewogenes Modell geschaffen: Darin haben die Gerichtspräsidenten, die Justizräte der betreffenden Gerichte (die sich ausschließlich aus Richtern zusammensetzen), der Nationale Verwaltungsgerichtsrat und der Minister alle eine spezifische Rolle. Im Einklang mit den Empfehlungen der Venedig-Kommission wurde durch das Gesetz über weitere Garantien für die Unabhängigkeit der Verwaltungsgerichte die richterliche Mehrheit des Personalrats als Teil des Nationalen Verwaltungsgerichtsrats durch die Mitgliedschaft zweier weiterer Richter gestärkt. Das Gremium, das die zentrale Rolle im Bewerbungsverfahren spielt – indem es eine Rangliste auf der Grundlage der von allen Bewerben erzielten objektiven und subjektiven Punktzahlen festlegt – besteht daher hauptsächlich aus Richtern. Darüber hinaus enthält das Gesetz – auch im Einklang mit den Empfehlungen der Venedig-Kommission – detailliertere Kriterien, die der Minister im Verfahren zur Ernennung von Richtern zu berücksichtigen hat. Außerdem wird damit ein Rechtsbehelf eingeführt, der es den Bewerbern ermöglicht, die Entscheidung des Ministers vor dem Disziplinargericht anzufechten. Das Verfahren enthält alle erforderlichen

Garantien, die von der Venedig-Kommission verlangt werden; es kann daher nicht als politisiert angesehen werden.

Feststellung im Bericht *(S. 4 Absatz 8): „Ein weiteres wichtiges Thema war die mangelnde Zusammenarbeit zwischen dem ungarischen Landesrichterrat (Országos Bírósági Tanacs, OBT) und dem Landesgerichtsamt (Országos Bírói Hivatal, OBH), der von der Regierung ernannt wurde."*

Fakt ist jedoch: Erstens wird der Präsident/die Präsidentin des Landesgerichtsamts (die korrekte ungarische Bezeichnung der Institution lautet: Országos Bírósági Hivatal) nicht von der Regierung ernannt, sondern vom Parlament auf Empfehlung des Staatsoberhaupts aus dem Kreis der Richter mit einer Zweidrittelmehrheit der Stimmen der Parlamentsmitglieder gewählt.[16]

Zweitens ist im Grundgesetz festgelegt, dass der Präsident des Landesgerichtsamts gemeinsame Zuständigkeiten mit Landesrichterrat (die korrekte ungarische Bezeichnung lautet: Országos Bírói Tanács) hat, ein Gremium der richterlichen Selbstverwaltung. Der Präsident des Landesgerichtsamts und der Landesrichterrat sind verfassungsmäßige Institutionen und zentrale Akteure in der Justizverwaltung.

Die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen ihnen wurde im Rahmen der im Jahr 2011 eingeleiteten Justizreform festgelegt. Während dieser Reform hat die ungarische Regierung erfolgreich Gespräche mit der Venedig-Kommission und der Europäischen Kommission geführt und alle strittigen Fragen zufriedenstellend gelöst. Institutionelle Spannungen zwischen den Verfassungsorganen, die für die Verwaltung der Gerichte zuständig sind, sind kein Zeichen für eine Krise, sondern für eine wirksame gegenseitige Kontrolle und fallen – nach dem Grundsatz der Gewaltenteilung – nicht in den Zuständigkeitsbereich der Exekutive.

16 Gemäß Abschnitt 25 Absatz (6) des Grundgesetzes: Der Präsident des Landesgerichtsamts wird auf Vorschlag des Präsidenten der Republik aus dem Kreis der Richter von der Nationalversammlung für neun Jahre gewählt. Der Präsident des Landesgerichtsamts wird mit einer Zweidrittelmehrheit der Stimmen der Mitglieder der Nationalversammlung gewählt. Der Präsident der Curia ist Mitglied des Landesrichterrates, dessen weitere Mitglieder nach Maßgabe eines Kardinalgesetzes von Richtern gewählt werden.

Paris, den 21. Oktober 2019

Bemerkungen der französischen Behörden zu dem Bericht der Gruppe Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit über ihre Reise nach Frankreich am 28./29. Mai 2019

Betrifft: Bemerkungen der französischen Behörden zu dem Bericht der Gruppe Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit des EWSA im Anschluss an ihre Reise nach Frankreich am 28./29. Mai 2019.

Einleitend weisen die französischen Behörden darauf hin, dass der Bericht nicht vom EWSA nach seinen üblichen Verfahren angenommen wurde, sondern eine Zusammenstellung von der Gruppe im Anschluss an ihre Besuche in fünf Mitgliedstaaten gesammelten Bemerkungen darstellt. Hieraus folgern die französischen Behörden, dass der Bericht – trotz seines erklärten Ziels, aus Sicht der Zivilgesellschaft Tendenzen in der gesamten Europäischen Union darzustellen – weder den Anspruch habe, repräsentativ, noch objektiv zu sein, da er die Ansichten der Organisationen der Zivilgesellschaft wiedergeben soll. In diesem Zusammenhang begrüßen die Behörden die Möglichkeit, mit den nachstehenden Bemerkungen ein vollständigeres Bild der Lage zu zeichnen. Des Weiteren fragen sie sich, ob diese Initiative im Einklang mit dem Mandat der Gruppe steht, die 2018 mit dem Ziel eingesetzt wurde, die Achtung der europäischen Werte zu fördern und dabei den Schwerpunkt auf Themen statt auf einzelne Mitgliedstaaten zu legen.

1. Vereinigungsfreiheit

Die französischen Behörden möchten den EWSA über folgende zusätzliche Punkte informieren:

Finanzierung und Ressourcen zivilgesellschaftlicher Organisationen:

Der Anteil der öffentlichen und privaten Finanzierungen ist in den letzten Jahren gestiegen. Auch wenn der Anteil der öffentlichen Mittel nicht so stark wie der Finanzierungsbedarf der Verbände zugenommen hat, so ist dieser doch in den letzten 12 Jahren von 30 Mrd. EUR auf knapp 50 Mrd. EUR gestiegen. Der Freiwilligensektor ist in Frankreich so dynamisch wie eh und je, und die Ausübung der Vereinigungsfreiheit wird durch diesen ausgesprochen relativen Rückzug der öffentlichen Stellen in keiner Weise gefährdet.

Einige Zahlen belegen dies:

Im Jahr 2017 gab es 1,6 Mio. aktive Verbände und 21 Mio. Mitglieder mit einem Budget von 113 Mrd. EUR (durchschnittlich + 1,6 % pro Jahr zwischen 2011 und 2017).

Jedes Jahr werden mehr als 70 400 Verbände gegründet, und 135 000 Verbände, die 159 370 Einrichtungen vertreten, beschäftigen Mitarbeiter. Im Jahr 2018 gab es 1,8 Mio. Beschäftigte in Verbänden (+ 0,5 % jährlich zwischen 2011 und 2017) mit einer Lohnsumme von 39,95 Mrd. EUR. (Zwischen 2008 und 2017 stiegen die Bruttolohnkosten der Verbände um 2,3 % pro Jahr, und das durchschnittliche Bruttojahresgehalt stieg um 1,6 %). Die

Beschäftigung in Verbänden ist generell dynamischer als im übrigen Privatsektor. In diesem Bereich sind in Frankreich genauso viele Arbeitnehmer beschäftigt wie im Baugewerbe und im Bankensektor zusammengenommen.

Nahezu jeder vierte Franzose – rund 12,5 Millionen Menschen – ist unentgeltlich für einen Verband tätig: Etwas mehr als jeder zehnte Franzose, d. h. zwischen 5,2 und 5,4 Millionen Menschen, hat 2019 wöchentlich Freiwilligenarbeit geleistet, die somit das Rückgrat dieser Verbände bildet.

Die Regierung hat eine proaktive Politik zur Unterstützung dieses Sektors entwickelt im Hinblick auf die Finanzierung, die Beschäftigung und die Freiwilligentätigkeit. Denn die Verbände sind nicht nur von zentraler wirtschaftlicher Bedeutung, sondern stellen auch einen wesentlichen Bestandteil einer aktiven Bürgerschaft zur Förderung der sozialen Bindungen in Frankreich dar. Als solche wird die Beteiligung an Vereinigungen ab einem jungen Alter durch den Bürgerdienst und in naher Zukunft auch durch den nationalen Universaldienst gefördert.

Zivilgesellschaftliche Organisationen, die Migranten unterstützen:

Die französische Regierung **widerspricht vehement den Aussagen einiger Verbände**, insbesondere derjenigen, die Migranten unterstützen, denen zufolge „zunehmend versucht wird, ihre Aktivitäten durch Androhung von Gerichtsverfahren zu behindern oder zu stoppen und sogar einige ihrer Freiwilligen und Beschäftigten festzunehmen“.

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die französischen Behörden der Achtung der Rechtsstaatlichkeit große Bedeutung beimessen: das Handeln der Behörden ist durch Gesetze und Verordnungen geregelt und kann Gegenstand zahlreicher Rechtsmittel bei den Gerichten oder Stellen sein, die sich mit der Verletzung von Grundrechten befassen.

Zwar ist vorstellbar, dass polizeiliches Handeln bisweilen als „Einschüchterung“ von Personen wahrgenommen werden kann, die mit dem nationalen Rechtsrahmen nicht vertraut sind, doch kann dies nicht bei Verbänden der Fall sein, die den rechtlichen Rahmen für die Arbeit der Polizeibehörde kennen. Diese handelt zusammen mit der Justizbehörde unter der Aufsicht der Gerichte. Auch wenn die überwiegende Mehrheit der Menschenrechtsverbände ihre Aufgaben in vorbildlicher Weise wahrnimmt, haben einige Akteure zur Verteidigung der Rechte von Migranten bisweilen außerhalb des Gesetzes gehandelt, indem sie Menschen, die – objektiv gesehen – eindeutig in Not waren, dazu ermuntert haben, sich niederzulassen oder Grenzen illegal zu überschreiten. Dies hat der Präsident der Republik in seiner Rede vor den Sicherheitskräften in Calais am 16. Januar 2018 hervorgehoben:

> *„Ich fordere alle Verbände auf, Verantwortung zu übernehmen. Wenn sie diese Frauen und Männer dazu ermuntern, sich niederzulassen und sogar Grenzen illegal zu überschreiten, dann übernehmen sie eine enorme Verantwortung.*
>
> *Sie werden niemals den Staat auf ihrer Seite haben. Wir werden immer diejenigen Verbände verteidigen, die in partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit dem Staat und den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften mit Migranten in Kontakt stehen,*

ihnen grundlegende Dienstleistungen zur Verfügung stellen, sie schützen und ihnen die Lage erläutern [...]“

Unter diesem Gesichtspunkt kann die Aufdeckung von Gesetzesverstößen und insbesondere geringfügiger Verstöße nicht als „Einschüchterung“ angesehen werden, sondern nur als Umsetzung der Gesetze und Vorschriften, die für jede Person im Land gelten. Es sei darauf hingewiesen, dass die Ermittlung von Verstößen auf der Feststellung der Tatbestandsmerkmale einer Straftat beruht, die vom Gesetzgeber definiert und von den Gerichten, gegebenenfalls auch vom Verfassungsrat, überwacht werden, wie es jüngst in Bezug auf sogenannte „Solidaritätsverbrechen“ der Fall war. So hat der Verfassungsrat in seinem Beschluss 2018-717/718 vom 6. Juli 2018 festgestellt, dass die in Artikel L. 622-4 des Gesetzes über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern und über das Asylrecht (*Code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile* - CESEDA) vorgesehene Befreiung von strafrechtlicher Verfolgung nicht, wie der Gesetzgeber ursprünglich vorgesehen hatte, auf Fälle der Unterstützung bei der illegalen Gewährung von Unterkunft beschränkt werden sollte, sondern auch auf Fälle der Unterstützung bei der Beförderung ausgeweitet werden sollte, wenn diese mit der Unterstützung bei der Unterkunft für Ausländer einhergeht (Erwägungsgrund 13). Diese Befreiung von strafrechtlicher Verfolgung gilt jedoch nicht für die illegale Einreise, *„auch wenn sie aus humanitären Gründen gewährt wird“.* Mit dem Gesetz vom 10. September 2018 über kontrollierte Einwanderung, wirksames Asylrecht und erfolgreiche Integration wurde dieser Beschluss berücksichtigt und Artikel L. 622-4 CESEDA entsprechend geändert.

Schließlich weisen die französischen Behörden darauf hin, dass das Ziel, die Rechtmäßigkeit der Einreise und des Aufenthalts „illegal aufhältiger Ausländer“ zu überwachen, zwar ein verfassungsmäßiges Ziel ist. Der französische Staat übt jedoch alle seine Tätigkeiten unter uneingeschränkter Einhaltung des EU-Rechts und des vom CESEDA festgelegten Rechtsrahmens aus, indem er ein Gleichgewicht wahrt zwischen der Aufnahme von Migranten und der Wahrung der nationalen Rechtsvorschriften und Ordnung, zu denen die Achtung der Menschenwürde gehört, sowie der Bekämpfung der Rechtlosigkeit (Unsicherheit, Schleusernetze, Prostitutionsringe und Netzwerke für illegale Einwanderung).

Abschließend bestreiten die französischen Behörden die Vorwürfe der Einschüchterung, Belästigung und Behinderung im Zusammenhang mit dem Vorgehen bestimmter Aktivisten, die Migranten unterstützen, die von einigen der befragten OZG gemeldet wurden. Polizeiliches Handeln unterliegt einem Rechts- und Regelungsrahmen. Daher ist es immer noch möglich, Rechtsmittel einzulegen und die französischen Gerichte anzurufen, wenn Mängel festgestellt werden. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass dem für Calais zuständige Staatsanwaltschaft Douai, keine Behinderung der Aktivitäten von Vereinigungen oder NRO, die Migranten unterstützen, bekannt war und dass der Staatsanwalt von Dünkirchen keine Kenntnis von Gewalt, Drohungen oder Einschüchterungen der Polizei gegen Freiwillige hatte.

Die französischen Behörden haben sich außerdem verpflichtet, jeden Vorwurf eines Übergriffs zu prüfen, wie der Präsident der Republik in seiner oben erwähnten Rede vom 16. Januar 2018 ausgeführt hat: *„Ich habe den Innenminister gebeten, systematisch den Fall zu untersuchen und den tatsächlichen Sachverhalt festzustellen. Entweder müssen die Polizisten, wenn sie solche Handlungen tatsächlich nicht begangen haben, auch vor Gericht verteidigt werden, oder aber es sind die erforderlichen Maßnahmen und Sanktionen zu ergreifen."*

2. Versammlungsfreiheit

Hinsichtlich der Anwendung von Gewalt verweisen die französischen Behörden auf ihre Erklärung in der Anhörung: *„die Anwendung von Gewalt war unbedingt notwendig, wurde schrittweise erhöht und war verhältnismäßig, wie der Staatsrat bezüglich der Auseinandersetzungen über diese Frage entschieden hat."* Darüber hinaus möchten die französischen Behörden den EWSA über folgende zusätzliche Punkte informieren:

1. **Keine Verschlechterung des Schutzes des Demonstrationsrechts durch das Gesetz Nr. 2019-290 vom 10. April 2019 zur Stärkung und Gewährleistung der öffentlichen Ordnung bei Demonstrationen**

Dieser Vorwurf ist für die französischen Behörden in mehrfacher Hinsicht nicht nachvollziehbar.

Zunächst einmal weist Frankreich darauf hin, dass es dem Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten besondere Bedeutung beimisst. Frankreich hat eine lange Tradition der Meinungs- und friedlichen Versammlungsfreiheit, die durch die Verfassung von 1958 und die Europäische Menschenrechtskonvention garantiert werden. Frankreich fördert die gängige Praxis der Demonstrationen und ermöglicht die öffentliche freie Äußerung sehr unterschiedlicher Forderungen und Meinungen, die häufig Entscheidungen der Exekutive und des Gesetzgebers kritisieren, sie mitunter auch unterstützen. Der Grundsatz der Versammlungsfreiheit geht zurück auf das Gesetz vom 30. Juni 1881 über die Versammlungsfreiheit und wird vom französischen Staat garantiert. In einem wichtigen Urteil des Staatsrats vom 19. Mai 1933 (Rechtssache Benjamin) wird festgelegt, dass die Versammlungsfreiheit Vorrang vor Polizeibefugnissen hat, wenn keine gravierendere Gefährdung der öffentlichen Ordnung vorliegt. Darüber hinaus wird das Demonstrationsrecht in der Rechtsprechung anerkannt.

In Frankreich geht das Demonstrationsrecht mit der Verpflichtung einher, Demonstrationen im öffentlichen Raum anzumelden, um die Sicherheit der Demonstranten zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang ist der Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen der Auffassung, dass die Verpflichtung, die Polizei sechs Stunden vor Beginn einer Veranstaltung an einem öffentlichen Ort zu informieren, Teil der Beschränkungen sein kann, die nach Artikel 21 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR) über das

Recht auf friedliche Versammlung zulässig sind (Menschenrechtsausschuss, Kivenmaa/Finnland, 1994, Mitteilung Nr. 412/1190).
Es ist jedoch zu unterscheiden zwischen Demonstrationen, unabhängig davon, ob sie angemeldet wurden oder nicht, und gewalttätigen Menschengruppen.
Während Erstere als stehende Kundgebung oder als Protestzug zur Äußerung von Ideen oder zur Geltendmachung von Ansprüchen stattfindet, gilt Letztere rechtlich gesehen als Delikt und besteht aus einer Zusammenrottung, die geeignet ist, die öffentliche Ordnung im Sinne von Artikel 431-3 des Strafgesetzbuchs zu gefährden. Einfacher ausgedrückt ist eine Zusammenrottung eine aus dem Ruder gelaufene gewalttätige Demonstration (siehe detaillierte Erläuterungen unten).
Obwohl die Meinungs- und Versammlungsfreiheit, zu der die Demonstrationsfreiheit beiträgt, sowohl verfassungsrechtlich als auch vertragsrechtlich garantiert sind, gilt dies nur für friedliche Versammlungen und Demonstrationen (EGMR, Große Kammer, vom 15. Oktober 2015, *Kudevicius u. a. v. Litauen*, Beschwerde Nr. 37553/05, und vom 15. November 2018, *Navanyy v. Russland*, Beschwerde Nr. 29580/12).
Angesichts der Besonderheiten und der mit öffentlichen Versammlungen und Demonstrationen verbundenen Risiken vertritt der Europäische Gerichtshof auch die Auffassung, dass die Behörden **verpflichtet sind**, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um den reibungslosen Ablauf aller legalen Demonstrationen und die Sicherheit aller zu gewährleisten (siehe insbesondere EGMR vom 20. Februar 2003, *Djavit An v. Türkei*, Beschwerde Nr. 20652/92, § 56-57; EGMR, 1. Dezember 2011, *Schwabe und M.G. gg. Deutschland*, Beschwerde Nr. 8080/08 und 8577/08, § 110-113; und EGMR, 15. November 2012, *Celik gg. Türkei*, Beschwerde Nr.34487/07, § 88).
Zu diesem Zweck hat der Gesetzgeber Rechtsvorschriften erlassen, die vom Verfassungsrat validiert wurden (Beschluss Nr. 2019-780 DC vom 4. April 2019). Diese wurden für notwendig, angemessen und verhältnismäßig erachtet, um bestimmten Arten extremer Gewalt bei Demonstrationen Einhalt zu bieten. Diese Vorschriften ermöglichen bei Demonstrationen bestimmte Kontrollen und Durchsuchungen auf der Grundlage einer gerichtlichen Anordnung (Artikel 2). Das vorsätzliche und nicht legitime Verdecken des Gesichts gilt als Straftat (Artikel 6), wenn und dies in oder in unmittelbarer Nähe einer Demonstration im öffentlichen Raum erfolgt, in deren Verlauf oder Folge eine Störung der öffentlichen Ordnung eintritt oder eintreten kann.
Ziel dieser Bestimmungen ist es unter anderem, die Wahrnehmung des Demonstrationsrechts zu fördern, indem die Polizei in die Lage versetzt wird, die Sicherheit von Demonstranten vor möglichen Randalierern zu gewährleisten, die die Umstände zur Ausübung von Gewalt gegen Menschen und Eigentum ausnützen könnten.
Der Gesetzgeber möchte die Polizei auch in die Lage versetzen, Einzelpersonen die Teilnahme an Demonstrationen verbieten zu können, deren Verhalten bei früheren öffentlichen Demonstrationen zu schwerer Körperverletzung sowie zu schweren Sachbeschädigung oder zu Gewalttaten geführt hat. Diese Maßnahme wurde jedoch nicht im Hinblick auf ihre

Notwendigkeit kritisiert, sondern wegen unzureichender Garantien. Dies belegt die Wirksamkeit der Kontrolle durch den Verfassungsrat.

2. Gewaltanwendung bei Demonstrationen der *„gilets jaunes“* (Gelbwesten)

Trotz der Gewalt, zu der sie jeden Samstag führten, wurden die Demonstrationen im Zusammenhang mit der Gelbwesten-Bewegung nicht verboten, sondern zumeist von Sicherheitsmaßnahmen begleitet, um die Sicherheit der Demonstranten zu gewährleisten und Störungen zu begrenzen. Verbote wurden nur als letztes Mittel ins Auge gefasst, wenn die Verwaltungsbehörden mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln die öffentliche Ordnung nicht mehr gewährleisten konnten. Dies war insbesondere dann der Fall, wenn Demonstranten an vielen verschiedenen Orten zusammenkamen und wenn der Verlauf von Demonstrationen aufgrund der systematischen Weigerung einiger Demonstranten, sich im Rahmen des Meldesystems registrieren zu lassen, unvorhersehbar war. Die Voraussetzungen für ein Eingreifen der Polizei waren besonders schwierig. Die Demonstrationen waren von schwerer Gewaltausübung durch einige Demonstranten geprägt, die sich gegen die Polizei, Journalisten und andere Personen sowie gegen Geschäfte, Gebäude und öffentliche Einrichtungen richtete. Es sollte auch betont werden, dass mitunter auch rassistische, antisemitische und homophobe Äußerungen, Slogans und Angriffe während bzw. am Rande der Demonstrationen zu hören waren.

In diesem Zusammenhang ist die Gewaltanwendung durch die Polizei, auch wenn sie zuweilen zu spektakulären Bildern führte, als notwendige und streng verhältnismäßige Reaktion auf solch schwere, rechtswidrige Gewalt zu verstehen. Diese Gewaltanwendung ist gesetzlich reglementiert und steht im Einklang mit den von Frankreich eingegangenen internationalen Verpflichtungen. Die gemeldeten Fälle von Missbrauch oder unverhältnismäßiger Gewaltanwendung sind derzeit Gegenstand von Verwaltungskontrollen und strafrechtlichen Ermittlungen, um diese Ereignisse aufzuklären und – unbeschadet etwaiger strafrechtlicher Verurteilungen – die entsprechenden disziplinarrechtlichen Konsequenzen zu ziehen.

Am 14. Oktober 2019 wurde das Justizministerium (Direktion für Strafsachen und Begnadigungen) darüber informiert, dass seit Beginn der Gelbwesten-Bewegung 409 Beschwerden gegen die Polizei eingereicht worden sind. Im Vergleich zu dem Umfang der Demonstrationen ist festzustellen, dass seit Beginn der Bewegung im November 2018 in zahlreichen Städten mehr als 50 000 Veranstaltungen organisiert wurden, an denen über 2,3 Millionen Demonstranten teilnahmen. Bislang wurden noch keine Verurteilungen ausgesprochen, und viele Fälle sind noch bei den Justizbehörden anhängig. 291 Fälle wurden von den Staatsanwaltschaften an die Generalinspektion der Nationalpolizei verwiesen, darunter 193 Fälle des Pariser *Tribunal de grande instance* (Regionalgericht). Neun davon waren Gegenstand gerichtlicher Ermittlungen, und in 28 Fällen wurden die Anklagen fallengelassen. Bestimmte Angelegenheiten wurden anderen Ermittlungsdiensten wie der

Generalinspektion der nationalen *Gendarmerie* und den Sicherheitsdiensten der *Departements* vorgelegt.
Dass diese Fälle von der Gerichtsbarkeit bearbeitet werden, deren Unabhängigkeit gemäß Artikel 64 der Verfassung vom Präsidenten der Republik garantiert wird und die Hüterin der persönlichen Freiheiten ist, verdeutlicht die Wirksamkeit der mit der Rechtsstaatlichkeit in Frankreich verbundenen Garantien.

a) Vorwürfe im Zusammenhang mit der Strafverfolgung und dem Einsatz von Waffen:

Erstens muss zwischen – angemeldeten und nicht angemeldeten Demonstrationen zum einen und gewalttätigen Zusammenrottungen zum anderen unterschieden werden.
Während es sich bei Ersterem um eine stehende Kundgebung oder einen Protestzug handelt, um Ideen zu äußern oder Forderungen vorzubringen, gilt Letzteres rechtlich gesehen als Delikt, deren Teilnehmer die öffentliche Ordnung im Sinne von Artikel 431-3 des Strafgesetzbuchs gefährden können. Kurzum, es handelt sich hierbei um eine in Gewalt ausgeartete oder kurz davorstehende Demonstration.
Gemäß Artikel R.211-21 des Gesetzbuchs über die innere Sicherheit ist es Sache der Zivilbehörde, den Zeitpunkt zu beurteilen, wann eine Demonstration zu einer gewalttätigen Menschenmenge wird, d. h. sie als solche zu kennzeichnen, um nach der Verwarnung über die Anwendung von Gewalt zu entscheiden.
In diesem Artikel sind die Zivilbehörden aufgeführt, die für die Anwendung von Gewalt zuständig sind: Präfekten oder Unterpräfekten des *Departements*, Bürgermeister oder einen ihrer Beigeordneten, Polizeipräsidenten, Befehlshaber der *Gendarmerie* des *Departements* oder mit Genehmigung der Präfekturbehörden, Polizeikommissare, Bezirkspolizei oder Kommandanten der *Gendarmerie* bzw. des *Departements*.
Wenn eine Entscheidung für den Einsatz von Gewalt getroffen wurde und die Zivilbehörde die Verwarnung nicht selbst ausstellt, kann sie jeden für die öffentliche Sicherheit zuständigen Strafverfolgungsbeamten oder jeden anderen Strafverfolgungsbeamten benennen. Letzterer darf nicht der Strafverfolgungsbehörde angehören, die für die Auflösung der gewalttätigen Menschenansammlung zuständig war.
In der Dienstanweisung vom 21. April 2017 zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung durch die nationale Polizei (NOR: INTC1712157J) wird auf den rechtlichen Rahmen für den Einsatz von Gewalt zur Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung verwiesen und die Rolle der verschiedenen Akteure in der Befehlskette festgelegt.
Zweitens soll die zu einer Veranstaltung entsandte Polizei vor allem die Sicherheit der Demonstranten gewährleisten. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass als LBD-Waffen (*lanceur de balles de défense*) bekannte Gummigeschosse nicht bei Demonstrationen eingesetzt werden, sondern nur bei Zusammenrottungen, d. h. Demonstrationen, die in Gewalt ausgeartet sind (gemäß Artikel 431-3 erster Gedankenstrich des Strafgesetzbuches: *„Eine Zusammenrottung ist jede Versammlung von Menschen auf*

öffentlichen Straßen oder an öffentlichen Orten, die geeignet ist, die öffentliche Ordnung zu stören.“) LBD-Waffen dürfen zu keinem Zeitpunkt gegen Demonstranten eingesetzt werden, selbst wenn sie vehement protestieren, wenn sie jedoch keine körperliche Gewalt, insbesondere gegen die Polizei ausüben oder wenn sie keine schweren Schäden anrichten. Werden sie jedoch auf diese Weise gewalttätig, gelten sie nicht mehr als Demonstranten, sondern als Teilnehmer an gewalttätigen, illegalen Zusammenrottungen.

Bei LBD handelt es sich um eine Waffe, mit der unmittelbar auf Gewalt gegen oder Angriffe auf von der Polizei gehaltene Stellungen, die anderweitig nicht zu verteidigen wären, reagiert wird, d. h. um eine Waffe, die dazu bestimmt ist, eine gefährliche Person bei der Begehung einer Gewalttat zu stoppen. Es ist keine Waffe, mit der sich eine Zusammenrottung auflösen lässt. Daher liegt der Einsatz der LBD im Ermessen des Polizeibeamten, der diese bei sich trägt, im Rahmen von Recht und Gesetz.

Drittens ist die Anwendung von Gewalt durch den Staat in einem Rechtsstaat streng geregelt und entspricht den Grundsätzen der strikten Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit, wie sie in Artikel L. 435-1 des Gesetzbuchs über die innere Sicherheit niedergelegt sind.

- Gewalt wird von den verantwortlichen Einheiten schrittweise eingesetzt. Zunächst als körperliche Gewalt, gegebenenfalls in Verbindung mit einer Ausrüstung, die keine Feuerwaffe[17] ist. Sollte die Lage anhalten oder sich verschlechtern – können nach einer weiteren Warnung – nichtletale Waffen verwendet werden, zu denen unter anderem sofort wirkende Tränengasgranaten und Gummikugelgranaten („Stingball“-Granaten) gehören.

- Laut Gesetzbuch über die innere Sicherheit dürfen Polizeibeamte unmittelbar und ohne Vorwarnung Gewalt ausüben und die oben genannten Waffen sowie LBD 40 (sog. LBD 40x46) mit nichtmetallischen Geschossen einsetzen, wenn sie Zusammenrottungen aufzulösen haben und dabei Opfer von Gewalt oder Angriffen werden und ihre Stellung anderweitig nicht verteidigen können.

Das französische Recht schreibt daher eine verhältnismäßige und abgestufte Gewaltanwendung vor, die den Umständen jeder Demonstration entsprechen muss.

In diesem Zusammenhang musste die Polizei, insbesondere während der Gelbwesten-Proteste, angesichts zahlreicher Demonstrationen, die zu gewalttätigen Zusammenrottungen führten, Gewalt anwenden und im Einklang mit diesem Rechtsrahmen nichtletale Waffen einsetzen. Mit nichtletalen Waffen kann die Polizei große Gewalt vieler Einzelpersonen mit möglichst geringer Gefahr für Leib und Leben bewältigen. Die Anzahl der Fälle, in denen diese Waffen eingesetzt wurden, ist auch im Verhältnis der Zahl dieser Zusammenrottungen und ihrer Gewaltintensität zu sehen.

---

17 Wie Abwehrstöcke, Schilde, Wasserwerfer, Tränengasbehälter und bestimmte Tränengasgranaten.

Zwar wurde berichtet, dass zum Beispiel während der Demonstration am 1. Dezember 2018 Tausende Tränengasgranaten eingesetzt wurden. Dabei muss der Kontext berücksichtigt werden, der den Einsatz dieser Waffen erforderlich machte. Diese Zusammenrottungen führten zu Szenen verheerender Gewalt: Der *Arc de Triomphe* wurde schwer beschädigt, Autos wurden angezündet, Läden geplündert, Schaufenster eingeworfen und Barrikaden errichtet, und es kam zu Zusammenstößen mit der Polizei. In Paris wurden zahlreiche Menschen verletzt und es entstanden erhebliche Sachschäden, auch an Privateigentum.

Die Polizei wurde von äußerst gewalttätigen Personen angegriffen. Dabei wurden die Polizisten mit Pflastersteinen, Straßenmobiliar, selbst gebastelten Bomben aus Agrarrohstoffen angegriffen und mit Säure besprüht, wodurch das Leben einiger Polizisten unmittelbar gefährdet wurde. Zeugen sagten aus, dass einige Personen die Umzäunungen von Denkmälern zerlegten und die Pfeile absägten, um damit die Polizei zu bewerfen. Bei den Anschlägen wurden etwa 1 900 Strafverfolgungsbeamte (Polizei und Gendarmerie) verletzt, ebenso wie Feuerwehrleute, die eingriffen, um Verletzte zu behandeln und die von den Demonstranten und Randalierern verursachten Brände zu löschen. Zudem kam es zu einer Vielzahl von Kollateralschäden.

Der Einsatz nichtletaler Waffen, zu dem die Polizei in Notsituationen gezwungen war, ermöglichte es, die Gewalt vollständig einzudämmen und Todesfälle in den Reihen der Polizei und der Randalierer zu verhindern.

Nichtletale Waffen wurden daher eingesetzt, um im Einklang mit den geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften eine schrittweise und verhältnismäßige Reaktion in einer Gefahrenlage zu ermöglichen, in der sich die rechtmäßige Anwendung von Gewalt als notwendig erwiesen hat. Dies war im Übrigen der Gedanke hinter den Entscheidungen des Staatsrats, der über die Rechtmäßigkeit des Einsatzes von LBD-Waffen (Staatsrat, Dringlichkeitsentscheidung vom 1. Februar 2019, Nrn. 427390 und 427386) sowie der Granate vom Typ GLI-F4 zur Gewährleistung von Recht und Ordnung (Staatsrat, Entscheidung vom 24. Juli 2019, Nr. 429741) zu entscheiden hatte.

Viertens ist zwar bedauerlicherweise ein missbräuchlicher Einsatz von LBD-Waffen immer möglich, auch wenn die Anweisungen systematisch vor jedem Einsatz wiederholt werden. Ein solcher missbräuchlicher Einsatz, der mit der ganzen Härte des Disziplinarrechts und des Gesetzes geahndet werden kann, reicht jedoch nicht aus, um den regelmäßigen Gebrauch der Waffe bei absoluter Notwendigkeit in Frage zu stellen, d. h. in Fällen der Notwehr oder wenn die Polizei ihre Stellungen nicht anderweitig verteidigen kann.

In den noch laufenden gerichtlichen Ermittlungen konnte bislang jedenfalls nicht festgestellt werden, ob sich die durch Schüsse mit LBD-Waffen verletzten Personen in einer Lage befanden, die den Einsatz dieser Waffe mit den bedauerlichen Folgen rechtfertigte, oder aber in einer Situation, in der die Verwendung dieser Waffe nicht rechtfertigt ist und strafrechtliche Folgen hätte.

Allein aus der Zahl der vermeintlichen Opfer von LBD-Schusswaffen lässt sich kaum folgern, dass die Vorsichtsmaßnahmen für den Einsatz dieser Waffe nicht wirksam eingehalten werden

können. Denn zwischen dem 17. November 2018 und dem 1. Februar 2019 wurden in ganz Frankreich über 9 000 Schüsse aus LBD-Waffen abgefeuert.
In diesem Zusammenhang sollte es der Einsatz von Videokameras durch die Polizei seit den Ereignissen vom 26. Januar 2019 ermöglichen, die Verantwortlichkeit besser zu ermitteln und Personen, die diese Waffen einsetzen, ggf. besser zur Rechenschaft ziehen zu können.
Bezüglich der Behauptungen bestimmter OZG, die Polizei habe bei den Demonstrationen der Gelbwesten unverhältnismäßige Gewalt ausgeübt, obwohl diese Demonstrationen von ihren Organisatoren ordnungsgemäß überwacht worden seien, lässt sich aufgrund unklarer Umstände der mutmaßlichen Vorgänge keine klare Antwort zu ihrer Stichhaltigkeit geben. Unbeschadet des Anlasses von Demonstration gelten für die Strafverfolgung stets die gleichen Grundsätze. Gewalt darf nach Maßgabe der geltenden Gesetze und Vorschriften nur bei gewalttätigen Zusammenrottungen und niemals gegen friedliche Demonstranten eingesetzt werden.

b) <u>In Bezug auf den Einsatz von Gummigeschoss-Waffen (LBD):</u>

Der Einsatz zugelassener Waffen bei der Auflösung einer Zusammenrottung ist ausdrücklich und erschöpfend in Artikel R. 211-16 ff. des Gesetzbuchs über die innere Sicherheit (CSI) festgelegt. Der Einsatz von Waffen des Typs LBD 40 ist laut Artikel D. 211-19 im Rahmen von Strafverfolgungsmaßnahmen ausdrücklich zulässig.
Die rechtlichen Voraussetzungen (und die besonderen Anweisungen) für den Einsatz von Gewalt und von Waffen sind in den gemeinsamen nationalen Anweisungen für Polizei und Gendarmerie vom 2. August 2017 über den Einsatz von nichtletalen Waffen in den nationalen Polizei- und Gendarmerieeinheiten festgelegt. In Anhang I wird besonders auf die Verwendung der LBD-40-Waffen (40x46 mm) eingegangen. Die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Verwendung solcher Waffen sind in den Artikeln L435-1 und L211-9 des Gesetzbuchs über die innere Sicherheit (Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung) sowie in den Artikeln 122-5 und 122-7 des Strafgesetzbuchs (Notwehr und sonstige zwingende Anlässe) festgelegt. Die Vorsichtsmaßnahmen für den Einsatz der Waffe sind unter Ziffer 3.3 beschrieben (bevorzugter Einsatzbereich, Umfeld usw.).
Nach den Grundsätzen des Gesetzbuches über die innere Sicherheit, Artikel L. 435-1 bezüglich des Einsatzes von Waffen durch Beamte der Polizei und Gendarmerie, die auch für die in Artikel L. 211-9 vorgesehene Auflösung gewalttätiger Zusammenrottungen gilt, muss die Polizei exakt im rechtlichen Rahmen handeln und sich von den Grundsätzen der absoluten Notwendigkeit und der strikten Verhältnismäßigkeit bei der Anwendung von Gewalt leiten lassen, unabhängig davon, ob es sich um legitime Notwehr oder um die Auflösung einer gewalttätigen Zusammenrottung handelt. Ziel ist es, die aggressivsten Individuen einzugrenzen und außer Gefecht zu setzen, weitere Gewalt zu vermeiden sowie die Meinungsfreiheit derjenigen zu wahren, die ihre Forderungen friedlich äußern wollen.
Mit der LBD-Waffe soll ein abgestufter Einsatz von Gewalt sichergestellt werden.

Gemäß den Grundsätzen laut Artikel R 431-3 des Strafgesetzbuchs muss die Gewaltanwendung durch die Polizei stets abgestuft sein. Demzufolge darf Gewalt durch Vertreter der Strafverfolgungsbehörden nur dann angewendet werden, wenn es die Umstände zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung zwingend erfordern [...]. Die Gewalt muss in einem angemessenen Verhältnis zu der zu beendenden Störung stehen und danach sofort eingestellt werden. Bei strikter Anwendung sieht dieser Artikel die notwendige Abstimmung zwischen der einzusetzenden Gewalt und der zu behebenden Störung vor.

Die Notwendigkeit, nichtletale Waffen einsetzen zu können, steht im Mittelpunkt der Grundsätze für den Gewalteinsatz, die von den Vereinten Nationen auf ihrem 8. Kongress für Verbrechensverhütung und die Behandlung Straffälliger in der Entschließung vom September 1990 mit dem Titel „*Grundprinzipien für die Anwendung von Gewalt und den Gebrauch von Schusswaffen durch Beamte mit Polizeibefugnissen*“ angenommen wurden. Darin werden die nationalen Gesetzgeber aufgefordert, Rechtsvorschriften zu erlassen und Dienste mit „*unterschiedlichen Arten von Waffen und Munition aus[zu]statten, die einen differenzierten Einsatz von Gewalt und Schusswaffen gestatten“*.

Es sei darauf hingewiesen, dass die Türkei vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) verurteilt wurde, weil sie ihre Polizeikräfte ausschließlich mit Schusswaffen ausgerüstet hat. Daher hatten Polizeibeamten während einer Demonstration, in deren Verlauf sie Opfer von Gewalt wurden, keine andere Möglichkeit als den Gebrauch von Schusswaffen (EGMR, Gülec/Türkei, 27. Juli 1998, Beschwerde Nr. 21593/93, § 71).

Deshalb wurden die Bedingungen für den Einsatz von LBD-Waffen durch die Polizei, insbesondere bei den sog. Gelbwesten-Demonstrationen, vom Staatsrat grundsätzlich gebilligt. Vor allem in seiner Entscheidung vom 1. Februar 2019 (EC, 1. Februar 2019, Nr. 427390) wurde festgestellt, dass die Bedingungen für die Verwendung von LBD 40-Waffen, die in erster Linie dem Schutz der öffentlichen Ordnung dient, strikt den Grundsätzen der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit (Art. L. 435-1 und R. 211-13 des Gesetzbuches für die innere Sicherheit) entsprechen müssen. Darüber hinaus besteht seit dem 23. Januar 2019 die zusätzliche Verpflichtung, dass der Einsatz von LBD-Waffen bei Demonstrationen so weit wie möglich zu filmen ist. Der Staatsrat stellte ferner fest, dass deren Verwendung während der Demonstrationen zwar Schäden hätte verursachen können. Bei der Untersuchung hat sich jedoch nicht gezeigt, dass die betreffenden Behörden absichtlich gegen die Einsatzbestimmungen verstoßen haben. Schließlich wies der Staatsrat darauf hin, dass die große Zahl von Demonstrationen, die seit November 2018 wöchentlich in ganz Frankreich stattfanden, ohne dass ihre Routen immer klar angegeben oder eingehalten wurden, häufig mit Gewalttaten und tätlichen Angriffen, Sachbeschädigung und Vandalismus einhergingen. *Da nicht sicher ist, dass solche Vorfälle bei künftigen Demonstrationen nicht erneut auftreten können, ist der Polizei der Einsatz solcher für diese Art von Situationen besonders geeigneter*

Waffen zu gestatten, sofern die für ihren Einsatz geltenden Einsatzbedingungen strikt eingehalten werden[18].

3. **Der Zusammenhang zwischen Polizeigewahrsam und Einschränkung des Demonstrationsrechts**

Die Bedingungen für den Polizeigewahrsam sind in Artikel 62-2 der Strafprozessordnung eindeutig festgelegt:

- Die Entscheidung über vorläufige Festnahmen muss von einem **Strafverfolgungsbeamten getroffen** werden, **der von der Justizbehörde beaufsichtigt wird;**
- Es müssen mehrere **berechtigte Gründe für den Verdacht bestehen, dass die Person eine Straftat oder ein Verbrechen begangen hat oder zu begehen versucht hat**;
- Die Straftat bzw. das Verbrechen muss mit **einer Freiheitsstrafe bedroht sein**;
- Der Polizeigewahrsam muss der **einzige Weg sein, um eines der sechs in Artikel 62-2 festgelegten Ziele zu erreichen** (die Durchführung von Ermittlungen erfordert die Anwesenheit oder Beteiligung der Person; sicherstellen, dass die Person vor dem Staatsanwalt erscheint, damit dieser beurteilen kann, welche Maßnahmen im Zusammenhang mit den Ermittlungen zu ergreifen sind; sicherstellen, dass die Person keine materiellen Beweise oder sonstige Indizien verändert; verhindern, dass die Person andere konsultiert, die Mittäter oder Komplizen sein könnten; sicherstellen, dass die Maßnahmen zur Beendigung des Verbrechens oder der Straftat umgesetzt werden).

Folglich müssen die oben genannten Voraussetzungen eindeutig erfüllt sein, damit die Polizei eine Person in Gewahrsam nehmen kann. Dies betrifft insbesondere das Vorliegen eines hinreichend begründeten Verdachts, dass die Person eine Straftat oder ein Verbrechen begangen oder zu begehen versucht hat, die mit Freiheitsstrafe geahndet wird. Diese Maßnahme kann daher nicht allein dazu genutzt werden, Aktivisten von der Teilnahme an Demonstrationen abzuhalten.

3. Meinungsfreiheit und Medienfreiheit

Die französischen Behörden möchten den EWSA über folgende zusätzliche Punkte informieren:

Der Präsident der Republik und die französische Regierung betonen regelmäßig die Aufgabe von Journalisten als Wächter der Demokratie. Sie verurteilen regelmäßig Gewalttaten gegen Journalisten in Frankreich oder im Ausland. **Kulturminister** Franck Riester sprach bspw. in den ersten Tagen nach seinem Amtsantritt in einer Rede auf dem 100. Jahrestag des Nationalen Journalistenverbands am 18. Oktober 2018 zu diesem Thema. Er bekräftigte auf der

[18] https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000038135470&fastReqId=1975368748&fastPos=2.

Journalistenkonferenz vom 15. März 2019 die bedingungslose Unterstützung der Regierung für diesen Berufsstand und verurteilte erneut Gewalttaten gegen Journalisten, insbesondere im Zusammenhang mit den Gelbwesten-Demonstrationen. Darüber hinaus verurteilen **nahezu alle Politiker der Regierungspartei und der Opposition auf das Schärfste sämtliche Gewaltakte gegen Journalisten.** Sie verurteilen regelmäßig Gewalt gegen Journalisten. Im Allgemeinen ruft jeder Gewaltakt gegen Journalisten Behörden und Politiker auf den Plan. Diese Reaktion, die durch zahlreiche Erklärungen der lokalen und nationalen Mandatsträger sowie der wichtigsten politischen Organisationen untermauert wird, trägt dazu bei, Vorwürfe der Medienschelte zu relativieren, wenngleich sich einige Politiker hierzu haben hinreißen lassen.

Darüber hinaus zielt das Gesetz Nr. 2018-1202 vom 22. Dezember 2018 zur Bekämpfung der Manipulation von Informationen darauf ab, die Online-Verbreitung von Falschmeldungen insbesondere im Wahlkampf im Interesse der Medienfreiheit wirksamer zu bekämpfen. Anlass war der von Christopher Wylie aufgedeckte Skandal um Cambridge Analytica. Dieser Hinweisgeber hatte die Öffentlichkeit darauf aufmerksam gemacht, dass indirekt von politischen Bewegungen finanzierte Online-Desinformationskampagnen eine Gefahr für Demokratien darstellen können. Dieses Gesetz verpflichtet die Betreiber digitaler Plattformen zur Zusammenarbeit. Es muss möglich sein, die Betreiber solcher Plattformen zur Rechenschaft ziehen zu können, bewährte Verfahren zu fördern und sicherzustellen, dass der Einsatz privater Akteure für die Bekämpfung von Falschmeldungen auf transparenten Regeln und einer gesellschaftlichen Debatte beruht. Darüber hinaus verpflichtet das Gesetz in Wahlperioden die Plattformbetreiber auch zu mehr Transparenz in Bezug auf gesponserte Informationsinhalte. Schließlich sieht das Gesetz einen neuen Rechtsbehelf vor, der es allen Beteiligten ermöglicht, sich in Wahlperioden an die ordentlichen Gerichte zu wenden, um im Falle einer vorsätzlichen, künstlichen oder automatisierten massenhaften Verbreitung von Falschinformationen, die den ordnungsgemäßen Ablauf von Wahlen beeinträchtigen können, über einen öffentlichen Online-Kommunikationsdienst einstweilige Anordnungen zu beantragen. Das Gesetz zielt somit darauf ab, die Öffentlichkeit besser zu schützen, ohne die Freiheit der Medien einzuschränken.

Zum Schutz der Meinungs- und Medienfreiheit vor der Verabschiedung des genannten Gesetzes wurde in **Artikel 27 des Gesetzes vom 29. Juli 1881 über die Pressefreiheit** bereits die Verbreitung von Falschmeldungen unter Strafe gestellt und mit einer Geldstrafe von 45 000 EUR belegt. Ebenso wurde in Artikel L. 97 des Wahlrechts bereits eine Freiheitsstrafe von einem Jahr und eine Geldstrafe in Höhe von 15 000 EUR gegen diejenigen vorgesehen, die durch Falschmeldungen, falsche Gerüchte oder andere betrügerische Manöver das Ergebnis der Stimmabgabe geändert oder verfälscht hatten. Schließlich ermöglichte das **Gesetz vom 21. Juni 2004 über das Vertrauen in die digitale Wirtschaft** bereits, unter anderem im Zuge eines Dringlichkeitsantrags den Internetbetreibern anzuordnen, den durch den Inhalt eines öffentlichen Online-Kommunikationsdienstes verursachten Schaden zu beheben. Mit dem Gesetz vom 22. Dezember 2018 wird der Begriff „Falschnachricht“ präzisiert. Darin wird sie

erstmals im innerstaatlichen Recht definiert als *„ungenaue oder irreführende Behauptungen oder Vorwürfe, die geeignet sind, das Ergebnis einer Wahl zu verzerren“*.
Andererseits zielt das Gesetz nicht auf die Bekämpfung von Hassreden ab. Dieser in einer demokratischen Welt notwendige Kampf wird im Rahmen des **Gesetzesentwurfs zur Bekämpfung von Hassinhalten im Internet** geführt. Der Entwurf wird derzeit im französischen Parlament erörtert.
Schließlich könnte die Einrichtung eines Informationsethik-Rates in Frankreich zur erforderlichen Aussöhnung der Medien mit ihrem Publikum beitragen. Eine Reihe europäischer Staaten hat bereits ein solches Gremium eingerichtet. Mehrere internationale Organisationen wie die UNESCO und die OSZE empfehlen die Einrichtung eines solchen Gremiums.
Im Oktober 2018 beauftragte der Kulturminister den ehemaligen Vorsitzenden der internationalen Nachrichtenagentur *Agence France-Presse*, Emmanuel Hoog, mit der Erarbeitung eines unabhängigen Sachverständigenberichts. Dieser sollte den Rahmen für die Einrichtung eines solchen Gremiums abstecken. In seinem am 27. März 2019 vorgelegten Bericht mit dem Titel *„Vers la création d'une instance d'autorégulation et de médiation de l'information“* (Auf dem Weg zur Einrichtung einer Selbstregulierungs- und Ombudsstelle auf dem Gebiet der Information) forderte Emmanuel Hoog den Berufsstand auf, sich für die Schaffung eines Gremiums mit einer von den Behörden unabhängigen Mitgliederstruktur einzusetzen. Im Anschluss an die Schlussfolgerungen dieses Berichts trafen sich mehrere Interessenträger des Sektors auf Initiative der Beobachtungsstelle für die Ethik der Information, um die Grundlagen für die Einrichtung dieses Gremiums zu schaffen.
Die französische Regierung spricht sich für die Schaffung einer solchen Einrichtung aus, sofern deren Unabhängigkeit von den Behörden gewährleistet ist.

Vorwürfe von „Polizeigewalt“ gegen Journalisten:

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die französischen Behörden regelmäßig über den Warnmechanismus der Journalistenplattform des Europarates kontaktiert werden. Ihre Antworten können online eingesehen werden. Insbesondere reagierten sie auf eine Reihe von Warnungen von Journalisten während der Gelbwesten-Bewegung.
Zehntausende Polizisten und Gendarmen sowie Feuerwehrleute wurden mehrmals in Paris und in ganz Frankreich bei Gelbwesten-Versammlungen mobilisiert, um in oft äußerst schwierigen Situationen die Sicherheit und das Eigentum von Personen zu gewährleisten, von Demonstranten, Ladenbesitzern, der breiten Öffentlichkeit usw.
Was die Presse anbelangt, fand am 30. November 2018 aufgrund der von Demonstranten gegen Journalisten ausgeübten Gewalt ein Treffen des Innenministers mit Gewerkschaftsvertretern statt. Der Innenminister bat anschließend die Polizei, bei Demonstrationen dafür zu sorgen, dass sich Journalisten, die dies wünschen, zu ihrem Schutz systematisch hinter der Polizei bewegen können. Dafür müssen sie ihre Akkreditierung als

Journalisten nachweisen können und bei Gefahr einer Störung der öffentlichen Ordnung hinreichend identifizierbar sein.
Die Polizei ist häufig und das ganze Jahr über Ziel mitunter extremer Gewaltausbrüche am Rande einiger Demonstrationen, insbesondere bei Gelbwesten-Versammlungen. Sie verfügt daher über gewisse Erfahrungen in diesem Bereich, auch wenn dies bestimmte Versäumnisse nicht ausschließt, die streng bestraft werden sollten. Wenn Journalisten unter Gewaltanwendung durch die Polizei oder Gendarmerie gelitten haben, haben sie das Recht, **eine Beschwerde einzureichen oder den Vorgang auf der dafür eingerichteten Online-Plattform der nationalen Polizeiinspektion zu melden.**
Darüber hinaus erhalten die Polizeikräfte systematisch die Anweisung, die Arbeit von Journalisten so weit wie möglich zu erleichtern.
Das französische Recht verbietet nicht den Transport, das Tragen oder die Verwendung von Schutzausrüstungen bei Demonstrationen. Die Anordnungsbehörde kann jedoch unter bestimmten Umständen und an bestimmten Orten den Transport, das Tragen und/oder die Nutzung untersagen. Wie jede polizeibehördliche Anordnung muss dieses Verbot unabdingbar und verhältnismäßig sein und der vollständigen Kontrolle durch die Verwaltungsgerichte unterliegen.
Ein solches im Einklang mit den geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften verhängtes Verbot erklärt sich dadurch, dass der Einsatz solcher Schutzausrüstungen es Personen, die Gewalt ausüben oder bei Demonstrationen Schäden verursachen möchten die Durchführung solcher Taten erleichtert. Sie können sich so leichter den Bemühungen der Polizei, die Gewalt zu beenden, widersetzen.
Sollte ein Gegenstand, der nur für die Dauer einer Demonstration und nur an den von der Anordnung erfassten Orten – als Schutzausrüstung – verboten ist, entdeckt werden, so ist der Gegenstand einzuziehen.

4. Nichtdiskriminierung

Die französischen Behörden möchten den EWSA über folgende zusätzliche Punkte informieren:
Sie weisen darauf hin, dass die Bekämpfung von Hass und Diskriminierung eine Priorität der französischen Strafrechtspolitik ist.
Die französischen Rechtsvorschriften wurden sukzessive weiterentwickelt, um **sämtliche, immer gravierenderen diskriminierenden Verhaltensweisen** zu bekämpfen. Zur Gewährleistung der Wirksamkeit dieses Rechtsrahmens unterstützt das Justizministerium die **Umsetzung einer konsequenten, reaktionsfähigen Strafrechtspolitik, die regelmäßig bewertet wird**. **In diesem Bereich gibt es jedes Jahr eine beständige Anzahl von Verurteilungen.**
Diese Strafrechtspolitik beruht auf lokaler Ebene auf der **Entwicklung einer spezifischen Organisationsform der Staatsanwaltschaften**, welche die Sichtbarkeit der Strafrechtspolitik gewährleisten und ein partnerschaftliches Konzept für die Arbeit der Staatsanwaltschaft

verfolgen sollen. Sie beruht auf der **Ernennung eines zuständigen Richters in jeder Staatsanwaltschaft und in der Generalstaatsanwaltschaft sowie auf der Institutionalisierung eines partnerschaftlichen Ansatzes** (insbesondere mit lokalen Verbänden, die Diskriminierung mittels Antidiskriminierungszentren oder Überwachungsstellen bekämpfen). Ebenso wurden die Staatsanwaltschaften gebeten, **Fachleute auf dem Gebiet des Arbeitsstrafrechts** zu benennen. Als Hauptpartner der Arbeitsinspektion kann sich der zuständige Richter u. a. mit Verfahren befassen, die von letzterem in dem spezielleren Bereich der Diskriminierung bei der Einstellung, bei Gewerkschaften oder am Arbeitsplatz eingeleitet werden.

Das Justizministerium hat in einem **Rundschreiben vom 4. April 2019 über die Bekämpfung von Diskriminierung, Hassreden und verachtendes Verhalten** endlich der Frage des Hasses im Internet Vorrang eingeräumt. Die Staatsanwaltschaften wurden daran erinnert, dass diesen Vorfällen besondere Aufmerksamkeit geschenkt und eine angemessene strafrechtliche Reaktion zuteil werden muss. Darüber hinaus wurde mit dem **Gesetz über die Planung und Reform der Justiz für den Zeitraum 2018-2022 vom 23. März 2019** das in Artikel 15-3-1 der Strafprozessordnung vorgesehene Online-Beschwerdesystem auf alle Arten von Vorfällen, einschließlich Hassreden und verachtendes Verhalten, ausgeweitet. Schließlich verabschiedete die Nationalversammlung in erster Lesung ein Gesetz zur Bekämpfung von Hassreden im Internet (nach seiner Verfasserin als Lex Avia benannt). Damit sollen Internetbetreiber zur Rechenschaft gezogen werden, wenn sie für die Verbreitung von Hassinhalten im Internet verantwortlich sind. Es wird im Herbst im Senat erörtert. Mit diesem Gesetz werden die Betreiber von Online-Plattformen verpflichtet, Inhalte, die eindeutig Aufstachelung zu Hass oder diskriminierende Beleidigungen aus Gründen der Rasse, der Religion, des Geschlechts, der sexuellen Ausrichtung oder einer Behinderung beinhalten, innerhalb von höchstens 24 Stunden nach der Meldung zu entfernen oder unzugänglich zu machen.

Darüber hinaus haben die französischen Behörden einen **Nationalen Plan zur Bekämpfung von Rassismus und Antisemitismus für den Zeitraum 2018-2020** aufgestellt, der vom Premierminister gefördert und im März 2018 veröffentlicht wurde und dessen Schwerpunkt insbesondere auf Hass und Hetze im Internet liegt. Zudem wurde seit letztem Jahr eine Ausschreibung für lokale Projekte entwickelt ,die alle Zuständigkeitsbereiche der interministeriellen Delegation für die Bekämpfung von Rassismus, Antisemitismus und LGBT-Hassverbrechen (DILCRAH) abdecken. Damit sollen die Maßnahmen der Verbände in vielen französischen Departements zur Bekämpfung von Hass und Diskriminierung finanziert werden. Schließlich organisiert DILCRAH Schulungen für Polizeibeamte, Gendarmen, Richter und momentan auch für Strafvollzugsbeamte zur Bekämpfung von Hassreden, um die Meldung und die gerichtliche Bearbeitung von Hassreden zu verbessern.

5. Rechtsstaatlichkeit

Die französischen Behörden möchten den EWSA über folgende zusätzliche Punkte informieren:

1. In Bezug auf das Gesetz vom 30. Oktober zur Stärkung der inneren Sicherheit und zur Terrorismusbekämpfung:

Mit dem Gesetz Nr. 2017-1510 vom 30. Oktober 2017 zur **Stärkung der inneren Sicherheit und zur Bekämpfung des Terrorismus** (SILT) keinesfalls die in den Notstandsbestimmungen vorgesehenen Maßnahmen in das allgemeine Recht überführt werden. Es beruht vielmehr auf polizeibehördlichen Maßnahmen, mit denen der Gefahr einer tatsächlichen terroristischen Handlung wirksam vorgebeugt werden sollte. Zudem sind deutlich stärkere Garantien als den in den Notstandsbestimmungen vorgesehenen.

Diese Maßnahmen wurden daher ausschließlich zur Terrorismusbekämpfung eingeführt, wohingegen Notstandsbestimmungen eingesetzt werden konnten, um die Gefahr einer Störung der öffentlichen Ordnung zu beenden, auch wenn kein Zusammenhang mit der Bedrohung besteht, die zur Ausrufung des Notstands geführt hat. Sie unterliegen der regelmäßigen Kontrolle durch das Parlament, das über jede der Maßnahmen befindet und das eine Klarstellung verlangen kann.

Ebenso sind die Maßnahmen wesentlich strukturierter, sie sind befristet und die Kriterien für ihre Umsetzung wurden verschärft wurden. So müssen z. B. Hausdurchsuchung vom Haftrichter genehmigt werden. Darüber hinaus hat der Gesetzgeber verfügt, dass sie nur bis zum 31. Dezember 2020 in Kraft sind. Ihre Verlängerung hängt von einem Bewertungsbericht ab, der dem Parlament vorgelegt werden muss. Mit Ausnahme einiger Verfahrensbestimmungen, die kritisiert und zwischenzeitlich korrigiert wurden, hat der Verfassungsrat festgestellt, dass die meisten dieser Bestimmungen verfassungskonform sind, da sie eindeutig ein Gleichgewicht zwischen der Verhütung von Terrorismus und den in der Verfassung verankerten Rechten und Freiheiten herstellten.

2. In Bezug auf die Justizreform gemäß Gesetz über die Planung und Reform der Justiz für den Zeitraum 2018-2022 vom 23. März 2019:

Die Regierung hat eine Reihe von Elementen des Strafverfahrens gestrafft, um dessen Wirksamkeit unter Wahrung der Grundrechte zu stärken. Fast alle strafrechtlichen Bestimmungen des genannten Gesetzes wurden vom Verfassungsrat mit Beschluss Nr. 2019-778 DC vom 21. März 2019 für verfassungskonform erklärt. Der Verfassungsrat hat vierzig Bestimmungen bestätigt, darunter diejenigen über die Beschränkung der Unterrichtung von Rechtsanwälten bei der Beförderung inhaftierter Personen; das System des Gewahrsams für schutzbedürftige Erwachsene; die Möglichkeit für Richter (Haftrichter), in polizeilichen Vorermittlungen bei Straftaten, die zu einer Strafe von mindestens drei (anstatt 5) Jahren

führen, Durchsuchungen zu genehmigen; versuchsweise mündliche Belehrung über ihre Rechte von Personen in Polizeigewahrsam; Bestimmungen über den Polizeigewahrsam, der in bestimmten Fällen ohne Anhörung beider Seiten und für einen Zeitraum von zwei Jahren nach Abschluss der Einführungsphase ermöglicht wird usw. Der Rat war daher der Auffassung, dass diese Maßnahmen Garantien beinhalten und notwendig und verhältnismäßig sind.

Die wenigen als verfassungswidrig angesehenen Bestimmungen wurden kritisiert und sind daher nicht in Kraft getreten, was die Wirksamkeit der richterlichen Kontrolle bestätigt. Es wurde sichergestellt, dass die Gesetze den Grundsätzen der Rechtsstaatlichkeit entsprechen.

Bemerkungen der österreichischen Behörden zu dem Bericht der Gruppe Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit über ihre Informationsreise nach Österreich, 3./4. Juni 2019

- Österreich misst der Wahrung der in Artikel 2 EUV festgeschriebenen Grundwerte der Europäischen Union zentrale Bedeutung bei. Österreich setzt sich zudem umfassend für die Weiterentwicklung der EU-Instrumente zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit ein.
- Österreich weist nachdrücklich darauf hin, dass die Rolle und die Standpunkte von NGO, Sozialpartnern und Medien in einer lebendigen Demokratie wichtig sind.
- Nichtsdestoweniger ist ein Bericht, in dem nur der Inhalt von Konsultationen wiedergegeben wird, nur von beschränktem Mehrwert für die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und der Grundrechte. Aus österreichischer Sicht muss für einen sinnvollen Beitrag ein systematischer Ansatz verfolgt werden. In Bezug auf die Rechtsstaatlichkeit möchten wir auf die Checkliste der Venedig-Kommission zur Rechtsstaatlichkeit verweisen, die klare Kriterien für die Bewertung der Rechtsstaatlichkeit enthält.
- Zudem enthält der EWSA-Bericht juristische und sachliche Fehler.
- Insgesamt ist es daher schwierig, verlässliche Schlussfolgerungen aus diesem Bericht zu ziehen.

Das österreichische Verfassungssystem garantiert die höchsten Standards der Rechtsstaatlichkeit und des Schutzes der Menschenrechte. Die Rechtsstaatlichkeit ist ein grundlegendes Prinzip für die Ausgestaltung der österreichischen Bundesverfassung. Gesetze können vom Verfassungsgerichtshof auf ihre Vereinbarkeit mit der Verfassung überprüft werden. Alle Verwaltungsakte können von obersten Gerichten (Verfassungsgerichtshof und Verwaltungsgerichtshof) auf ihre Vereinbarkeit mit der Verfassung, den Gesetzen und Vorschriften überprüft werden. Die gesamte Verwaltung ist an Gesetze gebunden. Die österreichische Bundesverfassung bietet umfassende Garantien für die Grundrechte und -freiheiten. Der wichtigste Grundrechtekatalog ist die **Europäische Menschenrechtskonvention** (einschließlich Zusatzprotokolle), **die in Österreich seit 1964 Verfassungsrang hat**. Diese Garantien können individuell vor dem Verfassungsgerichtshof eingeklagt werden. Der österreichische Verfassungsgerichtshof folgt weitgehend der Rechtsprechung des EGMR. Österreich ist zudem allen wichtigen internationalen Menschenrechtskonventionen beigetreten.

Anmerkungen zu den einzelnen Abschnitten des Berichts – Vereinigungsfreiheit

In Bezug auf die Bedenken bezüglich der **Unabhängigkeit der Bundesagentur** für Betreuungs- und Unterstützungsleistungen (im Folgenden kurz: Agentur) möchte Österreich darauf hinweisen, dass im **Bundesgesetz** vom 19. Juni 2019 über die Errichtung der Bundesagentur für Betreuungs- und Unterstützungsleistungen **eine Reihe von Garantien vorgesehen sind,**

die die Unabhängigkeit der für die Agentur tätigen **Rechtsberater** sowohl nach Maßgabe des EU-Rechts als auch der internationalen Menschenrechtsnormen **gewährleisten**.

Im Bundesgesetz ist ausdrücklich festgehalten, dass die für die Agentur tätigen Rechtsberater bei der Wahrnehmung der Aufgabe der Rechtsberatung von Asylwerbern und bestimmten anderen Kategorien von Fremden unabhängig sind. Weder die Leitungsorgane der Agentur noch das Bundesministerium für Inneres dürfen ihnen Weisungen dazu erteilen, wie sie die Rechtsberatung im Einzelfall zu erbringen haben. Außerdem ist vorgesehen, dass die Rechtsberater ihre Beratungstätigkeit objektiv und nach bestem Wissen durchführen, wodurch sichergestellt ist, dass sie ihre Aufgabe unabhängig und frei von jedwedem äußeren Einfluss wahrnehmen können.

- Einem Asylwerber darf nicht von demselben Beschäftigten der Bundesagentur Rechtsberatung und Rückkehrhilfe gewährt werden. So ist gewährleistet, dass Asylwerber nicht von Interessenskonflikten betroffen sind, die sich innerhalb der Agentur in Bezug auf die von ihr zu erfüllenden unterschiedlichen Aufgaben ergeben könnten.
- Zusätzlich gestärkt wird die Unabhängigkeit der Agentur durch ihre Organisationsstruktur, da die für die Rechtsberatung von Asylwerbern zuständige Bereichsleitung nicht vom Bundesminister für Inneres, sondern vom Bundesminister für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz ausgewählt und bestellt wird.
- In Bezug auf die angebliche Einschränkung der Rolle der Zivilgesellschaft ist darauf hinzuweisen, dass das Bundesministerium für Inneres und die Agentur nicht über ein Monopol in diesem Bereich verfügen, da die Agentur nur für die laut EU-Recht (und insbesondere nach Artikel 1 ff. der Richtlinie 2013/32/EU vom 26. Juni 2013) unbedingt notwendige Rechtsberatung und Vertretung zuständig sein wird. Asylwerbern steht es somit frei, Rechtsberatung und/oder -vertretung von außerhalb der Agentur, insbesondere von in Österreich zugelassenen Rechtsanwälten, in Anspruch zu nehmen.
- Gemäß Artikel 21 Absatz 1 der Richtlinie 2013/32/EU sind die EU-Mitgliedstaaten ausdrücklich befugt, Asylbewerbern Rechtsdienstleistungen über staatliche Behörden oder spezialisierte Dienste des Staates zu erbringen. Mehrere andere EU-Mitgliedstaaten haben bereits solche Agenturen eingerichtet (u. a. Finnland, Frankreich und Irland).

In Bezug auf die Finanzierung von Projekten möchte Österreich hervorheben, dass sich das Budget der Sektion **Frauen und Gleichstellung** (d. h. „des Ministeriums“) auf **10 150 000 Euro jährlich** beläuft und seit 2011 unverändert geblieben ist. Daher sind die angeführten Kürzungen um 200 Mio. Euro für Österreich nicht nachvollziehbar. **Sämtliche Finanzmittel werden für Frauen(rechte), Gleichstellung und Gewaltprävention genutzt.** Es wurde ein haushaltspolitischer Schwerpunkt auf Gewaltprävention und -schutz gelegt. Einige kofinanzierte Projekte konnten nicht mehr weiter finanziert werden oder erhielten weniger

Mittel als bisher. Dies betraf weder die österreichweiten Beratungsdienste für Frauen und Mädchen noch die Frauenhäuser.

Recht auf freie Meinungsäußerung und Medienfreiheit

Einige der in diesem Abschnitt getroffenen Aussagen sind sehr unspezifisch. So bleibt etwa unklar, auf welche Fakten sich die Aussage „[...] bei den Massenmedien in Österreich [gebe es] eine starke Konzentration und Politisierung [...] " stützt, da sie sich auf alle in Österreich verfügbaren Formen und Dienste der Massenmedien (Fernsehen, TV on demand, Radio, Printjournalismus, Websites usw.) zu beziehen scheint. Im Satz „In ländlichen Gebieten sei der Zugang zu manchen Printmedien eingeschränkt." fehlen genauere Angaben dazu, um welche Printmedien es sich handelt und welche Gebiete betroffen sind. Österreich weist auch den verallgemeinernden Vorwurf zurück, dass eine bestimmte Zeitung „fast täglich Artikel mit Inhalten [bringe], die an Rassismus grenzten". Außerdem ist nicht nachvollziehbar, worauf die Formulierung bezüglich der Finanzierung und Unterstützung von Akteuren abzielt, „die eine rückwärtsgewandte Agenda" verfolgen.

In Bezug auf die **Bestellung des ORF-Stiftungsrats** ist darauf hinzuweisen, dass es dafür eine **eindeutige Rechtsgrundlage** gibt. Die Bestellung des Stiftungsrats erfolgt nach Maßgabe von Artikel 20 des ORF-Gesetzes (siehe auch die Unvereinbarkeitsbestimmungen in Artikel 20 Absatz3).

Bezugnehmend auf die Unabhängigkeit des ORF fehlt in dem Bericht ein Hinweis auf die rechtliche Tatsache, dass die Unabhängigkeit des Rundfunks in Österreich nicht nur durch Artikel 10 der EMRK garantiert wird, die – wie bereits zu Beginn erläutert – Teil der österreichischen Verfassung ist, sondern durch eine spezielle Verfassungsbestimmung im Bundesverfassungsgesetz vom 10. Juli 1974 über die **Sicherung der Unabhängigkeit des Rundfunks**.

Österreich bestreitet die Aussage bezüglich des „Fehlen[s] eines Rechts auf Zugang zu Informationen" in Österreich. Damit wird der Eindruck erweckt, es gebe gar keine Regelung, was falsch ist: In der Aussage wird die Verfassungsbestimmung in Artikel 20 Absatz 4 der österreichischen Bundesverfassung außer Acht gelassen.[19] Zudem wird auch nicht auf das „Auskunftspflichtgesetz" hingewiesen. Darüber hinaus hat der Verwaltungsgerichtshof

[19] Artikel 20 Absatz 4: „Alle mit Aufgaben der Bundes-, Landes- und Gemeindeverwaltung betrauten Organe sowie die Organe anderer Körperschaften des öffentlichen Rechts haben über Angelegenheiten ihres Wirkungsbereiches Auskünfte zu erteilen, soweit eine gesetzliche Verschwiegenheitspflicht dem nicht entgegensteht; berufliche Vertretungen sind nur gegenüber den ihnen jeweils Zugehörigen auskunftspflichtig und dies insoweit, als dadurch die ordnungsgemäße Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben nicht verhindert wird. Die näheren Regelungen sind hinsichtlich der Organe des Bundes sowie der durch die Bundesgesetzgebung zu regelnden Selbstverwaltung in Gesetzgebung und Vollziehung Bundessache, hinsichtlich der Organe der Länder und Gemeinden sowie der durch die Landesgesetzgebung zu regelnden Selbstverwaltung in der Grundsatzgesetzgebung Bundessache, in der Ausführungsgesetzgebung und in der Vollziehung Landessache."

kürzlich erkannt[20], dass Ausnahmen von der grundlegenden Verpflichtung zur Auskunftserteilung (insbesondere an Medien) eng auszulegen sind.

Diskriminierung

In Bezug auf die Kritik an *dem im Mai 2019 im Nationalrat verabschiedeten Gesetz, das „das Tragen weltanschaulich oder religiös geprägter Bekleidung, mit der eine Verhüllung des Hauptes verbunden ist," in Volksschulen untersagt*, möchte Österreich darauf hinweisen, dass diese Initiative im Nationalrat eingehend erörtert wurde. Zudem fand eine Anhörung mit Sachverständigen zu diesem Thema statt. Bei dieser Bestimmung geht es im Wesentlichen nicht um Religionsfreiheit, sondern um die **Integration in die österreichische Gesellschaft**. Ziel dieser Bestimmung in Artikel 43 a SchUG ist es, die bestmögliche Entwicklung aller Schülerinnen und Schüler sicherzustellen. Die Änderung beruht auf einer Bewertung der relevanten Grundrechte: Ziel ist der Schutz der Rechte des einzelnen Kindes durch Umsetzung des Übereinkommens über die Rechte des Kindes der Vereinten Nationen (VN). In Artikel 28 und 29 des VN-Kinderrechtsübereinkommens ist das Recht von Kindern auf Bildung und persönliche Entfaltung festgeschrieben. Die Grundwerte von Bildungseinrichtungen sind außerdem in der Bundesverfassung festgeschrieben.[21]

Ziel des **Anti-Gesichtsverhüllungsgesetzes** ist die Förderung der Integration durch Stärkung der Teilhabe und des gesellschaftlichen Zusammenlebens von Menschen unterschiedlicher Herkunft und Religion in einer pluralistischen Gesellschaft. Eine der wichtigsten Voraussetzungen für das friedliche Zusammenleben in einem demokratischen Verfassungsstaat ist die Gewährleistung der zwischenmenschlichen Kommunikation, und dafür muss es möglich sein, seine Mitmenschen erkennen und ihr Gesicht sehen zu können. In diesem Zusammenhang urteilte der EGMR, dass das französische Gesichtsverhüllungsverbot keinen Verstoß gegen das in der EMRK festgeschriebene Recht auf Privatsphäre und Religionsfreiheit darstellt. Insbesondere stellte der EGMR Folgendes fest: „In demokratischen Gesellschaften, in denen mehrere Religionen innerhalb ein und derselben Bevölkerung bestehen, kann es notwendig sein, der Freiheit, seine Religion oder Weltanschauung zu bekennen, Einschränkungen aufzuerlegen, um die Interessen der verschiedenen Gruppen in Einklang zu bringen und sicherzustellen, dass jedermanns Überzeugungen geachtet werden […]".

Asylwerber, die zum Asylverfahren zugelassen werden und mit hoher Wahrscheinlichkeit internationalen Schutz erhalten, haben Zugang zu **Deutschkursen** (siehe Artikel 68 des Asylgesetzes).

---

20 Siehe Spruch vom 29. Mai 2018, Zl. Ra 2017/03/0083.

21 Artikel 14 Absatz5a B-VG: „Demokratie, Humanität, Solidarität, Friede und Gerechtigkeit sowie Offenheit und Toleranz gegenüber den Menschen".

Im Bereich **Beschäftigung** verbietet das **Gleichbehandlungsgesetz** u. a. jedwede Diskriminierung aus Gründen der Religion oder der Weltanschauung. Im Fall eines Verstoßes gegen das Diskriminierungsverbot sieht das Gleichbehandlungsgesetz einen Anspruch auf Herstellung des nichtdiskriminierenden Status oder auf Schadenersatz vor. Ferner kann sich die betroffene Person – auch, aber nicht nur – an die Gleichbehandlungskommission im Bundeskanzleramt wenden. Die Kommission kann Sachverständigengutachten erstellen. Das Verfahren ist leicht zugänglich und kostenlos. Personen, die Beratung in Gleichbehandlungsfragen suchen, können sich darüber hinaus an die Gleichbehandlungsbeauftragte/den Gleichbehandlungsbeauftragten im Bundeskanzleramt wenden. Diese Beratung ist kostenlos und auf Wunsch auch anonym. Auch die Arbeitnehmervertretungen (Arbeiterkammern, Gewerkschaften) bieten ihren Mitgliedern Rechtsberatung.

Hinsichtlich der Ausbeutung von **Arbeitnehmern ohne gültigen Aufenthaltstitel** weist Österreich darauf hin, dass Personen, die ohne Arbeitserlaubnis beschäftigt sind, dieselben Ansprüche haben wie legal beschäftigte Personen. Nach dem Ausländerbeschäftigungsgesetz (§ 28) haben diese Arbeitnehmer die Möglichkeit, ihre Ansprüche geltend zu machen.

Rechtsstaatlichkeit

Im zweiten Absatz des Berichts wird folgende Aussage getroffen: „Jedoch unterscheide sich die Unabhängigkeit der Richter der Verwaltungsgerichte von jenen der Zivil- und Strafgerichte“. Dies ist zurückzuweisen, da die Unabhängigkeit der Richter in sämtlichen Rechtsbereichen gleich ist und von denselben verfassungsrechtlichen Garantien geschützt wird. Die Frage der Finanzierung mag zwar für alle Gerichte – also sowohl die Zivil-, Straf- und Verwaltungsgerichte – eine wichtige Rolle spielen, dies darf jedoch nicht mit der Unabhängigkeit der Justiz selbst gleichgesetzt werden.

Für die im letzten Absatz **angeführten Zahlen**, wonach bis Ende 2019 50 000 Asylanträge anhängig sein könnten, besteht **keine solide Basis**. Bis Ende Juni 2019 belief sich die Gesamtzahl der an den verschiedenen zuständigen Gerichten (Bundesverwaltungsgericht, Verwaltungsgerichtshof und Verfassungsgerichtshof) anhängigen Asylanträge (laut öffentlich zugänglicher Statistiken des Bundesinnenministeriums) auf etwa 27 000, wobei die Zahl derzeit weiter rückläufig ist. Auch die Darstellung, wonach die Verfahren künftig fünf bis zehn Jahre dauern würden, ist nicht realistisch.[22]

Darüber hinaus werden die einzelnen Ebenen der Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht korrekt beschrieben[23].

---

22 Weitere Informationen können dem – auch öffentlich zugänglichen – Tätigkeitsbericht 2018 des Bundesverwaltungsgerichts entnommen werden.

23 In Asylangelegenheiten gibt es einen dreistufigen Instanzenzug. In erster Instanz entscheidet eine Verwaltungsbehörde. Gegen einen solchen Bescheid kann eine Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht erhoben werden. Schließlich kann ein beschränkter Rechtsbehelf (wegen Rechtswidrigkeit und/oder Verfahrensfehlern) vor dem Verwaltungsgerichtshof eingelegt werden.

Bemerkungen der bulgarischen Behörden zu dem Bericht der Gruppe Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit über ihren Besuch in Bulgarien am 10./11. Oktober 2019

ALLGEMEINE BEMERKUNGEN

Bulgarien misst der Stimme der Zivilgesellschaft große Bedeutung bei und bekräftigt sein aktives Engagement für die Gewährleistung eines Umfelds, das für alle Akteure der Zivilgesellschaft sicher und gut ist. Die Organisationen der Zivilgesellschaft tragen täglich zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte, zum friedlichen Dialog und zum Aufbau pluralistischer Demokratien bei – all dies sind Grundwerte Bulgariens als Mitglied der Europäischen Union. Ihr Fachwissen wird auch im Beschlussfassungsprozess berücksichtigt.

Die bulgarischen Behörden begrüßen daher den Länderbesuch der EWSA-Delegation und die Treffen mit Vertretern der Organisationen der Zivilgesellschaft. Die Sicht der Delegation, die sie aufgrund ihrer Erkenntnisse bei dem Besuch entwickelt hat, ist im Zwischenbericht über die Reise nach Bulgarien vom 10./11. Oktober 2019 zusammengefasst. Wir begrüßen, dass uns der Berichtsentwurf vor seiner Veröffentlichung zum Kommentar übermittelt worden ist.

Im Allgemeinen wird in dem Dokument versucht, in den verschiedenen Abschnitten sowohl die positiven als auch die kritischen Elemente darzustellen. Während sich die positiven Beobachtungen (nur fünf im gesamten Text) auf höchstens einen oder zwei kurze, wenig detailreiche Formulierungen beschränken, spiegeln sich die kritischen Behauptungen der Organisationen der Zivilgesellschaft vordringlich wider. Die Behauptungen sind nicht objektiv nachprüfbar, da sie nicht spezifisch sind (Zeit, Ort, Personen, konkrete Handlungen und/oder Untätigkeit von Behörden/Staatsanwaltschaft). Daher können auf ihrer Grundlage weder Schlussfolgerungen gezogen noch Empfehlungen formuliert werden (etwa an die Europäische Kommission zu ihrer Rolle im Rahmen der Rechtsstaatlichkeitsmechanismen am Ende des Dokuments).

Das Treffen mit Vertretern der bulgarischen Behörden war zwar ebenfalls Teil des Besuchs, aber das erklärte Ziel des Berichts ist es, die Ansichten der Zivilgesellschaft wahrheitsgetreu widerzuspiegeln und wiederzugeben. Folglich sind die Bemerkungen der Regierungsvertreter nur in einem ziemlich knappen Absatz pro Abschnitt zusammengefasst und spiegeln nicht die Gesamtmenge der von den Institutionen gelieferten Informationen wider.

Unserer Auffassung nach reflektieren die Informationen im Bericht nur ein begrenztes Spektrum der Wahrnehmung. Es fehlen tatsachenbasierte Begründungen und die wahrheitsgetreue und genaue Darstellung der Lage in Bulgarien und der Bemühungen der Institutionen.

Wir halten diesen Ansatz für enttäuschend und können die folgenden Behauptungen im Zwischenbericht aufgrund der nachstehend dargelegten Gründen bzw. gelieferten Argumente nicht nachvollziehen.

BEMERKUNGEN ZU SPEZIFISCHEN THEMEN

I. Vereinigungsfreiheit

„[...] Allerdings hatten die bulgarischen OZG große Probleme beim Zugang zu öffentlichen Mitteln. Seit 2010 strebt ein OZG-Bündnis eine neue Strategie für die Partnerschaft zwischen den Behörden und der Zivilgesellschaft an, wie auch die Einrichtung eines neuen Fonds für zivilgesellschaftliche Initiativen. Die Strategie wurde 2012 angenommen. Der Fonds ist allerdings noch nicht eingerichtet worden [...] "

Das Wahlverfahren für die erste Tagung des Rates zur Unterstützung der Zivilgesellschaft wurde eingeleitet. Es dürfte im Mai 2020 abgeschlossen sein. Der Rat wird aus dem Staatshaushalt zu finanzierende zivilgesellschaftliche Projekte bewerten und auswählen. Der entsprechende Fonds ist mit 1 Mio. BGN (rund 500 000 EUR) ausgestattet.

„die wenigen verfügbaren Finanzierungsmechanismen, die für die OZG von den Ministerien für Arbeit und Recht angeboten werden, unterlagen der politischen Einflussnahme. Die Organisationen der Zivilgesellschaft beklagen, dass es keine ausreichende öffentliche Förderung für zivilgesellschaftliche Initiativen in Bulgarien gab. Die größte öffentliche Finanzierungsquelle für OZG (rund 10 Mio. EUR) war für soziale Dienstleistungen vorgesehen, die zu 20 % von den OZG erbracht wurden. Dennoch wurde diese Arbeit nicht als ein eigentliches bürgerschaftliches Engagement angesehen. Auf kommunaler Ebene konnten einige bulgarische Gemeinden (15-20) positive Beispiele für eingerichtete Programme zur Unterstützung kommunaler Bürgerbeteiligungsprojekte vorweisen, die allerdings unzureichend finanziert waren.

In Bezug auf den Zugang zu EU-Mitteln wiesen die Vertreter der Zivilgesellschaft auf zwei Probleme hin: 1) Rund 80 % der zivilgesellschaftlichen Organisationen haben einen zu geringen Umsatz (von unter 50 000 Lewa pro Jahr), um EU-Mittel beantragen zu können. 2) Die De-minimis-Regelung (für staatliche Beihilfen) galt für alle Projekte, die zivilgesellschaftliche Aktivitäten förderten. Finanziell war die Zivilgesellschaft kein gleichberechtigter Partner des Staates, denn die bulgarischen OZG waren weitgehend von EU-Mitteln ausgeschlossen."

Es wird darauf hingewiesen, dass die NRO seit 2015 im Rahmen des operationellen Programms „Good Governance" Finanzmittel aus den europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI) erhalten. Infolgedessen wurden bislang fast 13 Mio. BGN (rund 6,5 Mio. EUR) vertraglich gebunden, und es werden 150 OZG unterstützt. Weitere vertragliche Bindungen befinden sich in der Anbahnung. Darüber hinaus wird die Zivilgesellschaft durch die Teilnahme an den Monitoring-Ausschüssen der operationellen Programme und ihrer Unterausschüsse an den Entscheidungsprozessen mitbeteiligt. [OK]

Diese und andere weiterführende Informationen sind auf dem ESI-Informationsportal https://www.eufunds.bg sowie auf der Website des Informationssystems für die Verwaltung und Überwachung von EU-Mitteln in Bulgarien 2020 verfügbar: http://2020.eufunds.bg/bg/1/0/Project/Search?Prior=KYYSCJXMSbE%3D&Proc=o2ZO%2BWMMUtQ%3D&ShowRes=True&IsProgrammeSelected=False&IsRegionSelected=False http://2020.eufunds.bg/bg/1/0/Project/Search?Prior=vGQrB3cQBmk%3D&Proc=3mpkxQe64OQ%3D&ShowRes=True&IsProgrammeSelected=False&IsRegionSelected=False
Unterstützung erhalten die OZG auch durch den Finanzierungsmechanismus des Europäischen Wirtschaftsraums und den norwegischen Finanzierungsmechanismus:

- Der mit einem Budget von 15,5 Mio. EUR (https://www.activecitizensfund.bg/public/portfolios/view.cfm?id=1) ausgestattete „Active Citizens Fund“ hat folgende Hauptbereiche: Menschenrechte und Gleichbehandlung durch Bekämpfung jeglicher Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder Ethnie, der Religion oder Weltanschauung, des Geschlechts, einer Behinderung, des Alters, der sexuellen Ausrichtung oder der Geschlechtsidentität. Soziale Gerechtigkeit und Inklusion schutzbedürftiger Gruppen, Geschlechtergleichstellung und geschlechtsspezifische Gewalt, Umwelt- und Klimaschutz.
- Programm für kulturelles Unternehmertum, Kulturerbe und Zusammenarbeit (https://www.eeagrants.bg/programi/kultura);
- Im Rahmen der anderen Programme für lokale Entwicklung, Armutsbekämpfung und verbesserte Inklusion schutzbedürftiger Gruppen, Umweltschutz, Energieeffizienz, Justiz und Inneres sind auch gesonderte Verfahren bzw. kleine Zuschussprogramme für die NRO vorgesehen.

Ein umfangreiches EU-Finanzierungsverfahren wurde 2019 durchgeführt, bei dem 118 zivilgesellschaftliche Projekte finanziert wurden. Der Gesamtbetrag der Unterstützung beläuft sich auf rund 10 Mio. BGN (ca. 5 Mio. EUR). Nähere Informationen: https://www.eufunds.bg/bg/opgg/node/741.

„[...] Umweltschutz-OZG, die sich gegen große, umweltgefährdende Infrastrukturprojekte engagierten, wurden vom Umweltministerium von der finanziellen Unterstützung ausgeschlossen. Darüber hinaus ist die Schließung einer OZG - des bulgarischen Helsinki-Komitees - gefordert worden.“

Das Ministerium für Umwelt und Wasserwirtschaft hat sich stets um die Zusammenarbeit mit den OZG bemüht, was auch die Unterstützung ihrer Initiativen durch alle verfügbaren Finanzinstrumente einschließt. [OK]
Während der gesamten Durchführung des LIFE-Programms der EU unterstützt das Ministerium für Umwelt und Wasserwirtschaft die Vorbereitung von Projekten, und stellt

Unterstützungsschreiben für OZG aus. Daher gibt es in Verbindung mit fast allen Projekten, die aus dem LIFE-Programms in Bulgarien finanziert wurden, begünstigte OZG. Das Ministerium gewährte ferner Zugang zu bzw. finanzierte Projekte von OZG im Rahmen der Programme BG02 und BG03 des Finanzierungsmechanismus des Europäischen Wirtschaftsraums 2009-2014 in Bulgarien. Auf Einladung des Ministeriums für Umwelt und Wasserwirtschaft beteiligten sich OZG an der Planung des neuen Umwelt- und Klimaschutzprogramms des Finanzierungsmechanismus für den Europäischen Wirtschaftsraum 2014-2021. Alle künftigen Vorhaben und Mechanismen für die Teilnahme an dem Programm wurden gemeinsam formuliert. Im Rahmen dieses Programms wurden Aufforderungen veröffentlicht, Projektvorschläge für spezielle Aktivitäten einzureichen, die von OZG durchgeführt werden können. Aufgrund des Fehlens spezifischer Informationen und der Tatsache, dass das Ministerium für Umwelt und Wasserwirtschaft mit mehreren Finanzierungsmechanismen arbeitet, muss die Behauptung auch in Bezug auf das „Operationelle Programm Umwelt 2014-2020“ zurückgewiesen werden.

In Bezug auf einen im Bericht genannten besonderen Fall sei darauf hingewiesen, dass das bulgarische Helsinki-Komitee eine der ältesten und angesehensten Menschenrechts-NRO Bulgariens ist. Der Schutz der Menschenrechte und der Zivilgesellschaft im Allgemeinen zog sich als ein roter Faden durch die politischen Programme mehrerer sukzessiver bulgarischer Regierungen. Die Meinung einzelner Fraktionen in Bezug auf die Arbeit des bulgarischen Helsinki-Komitees entspricht nicht dem offiziellen Standpunkt der Regierung. Der Ministerpräsident hat eine Erklärung abgegeben, in der er die Arbeit des bulgarischen Helsinki-Komitees sowie den Schutz der Meinungsfreiheit unterstützt. [OK]

Außerdem weigerte sich der Generalstaatsanwalt der Republik Bulgarien mit Erlass vom 8.10.2019, die Befugnisse nach Artikel 13 Absatz 1 Ziffer 3 Buchstabe b) „a“ – b) „d“ des Gesetzes über gemeinnützige juristische Personen auszuüben, und den Fall an das Gericht mit einem Antrag auf Auflösung der Vereinigung „Bulgarisches Helsinki-Komitee“ zu verweisen, und zwar mit der Bemerkung: „Die Zwangsauflösung einer juristischen Person ist die schwerste mögliche Sanktion, weshalb von der in Artikel 13 des Gesetzes über gemeinnützige juristische Personen vorgesehenen Möglichkeit zurückhaltend Gebrauch zu machen ist“, und weiter „ ...Tätigkeiten in Form organisierter kostenloser Schulungsseminare für Richter und Staatsanwälte und Schutz im Verfahren für bestimmte Personen im Rahmen der bei der Registrierung der Vereinigung eingetragenen legitimen Ziele deuten nicht auf Tätigkeiten hin, die per Verfassung oder Gesetz verboten sind und der Prüfung bedürfen...“.

„Die öffentliche Konsultation im Vorfeld neuer Rechtsvorschriften wird in Bulgarien als zu eng gefasst und nicht transparent genug angesehen. Die Vorschriften für die Durchführung von Folgenabschätzungen und öffentlichen Konsultationen zu neuen Rechtsvorschriften wurden nicht immer befolgt. Laut Gesetz haben die OZG nach der Vorlage eines Gesetzesentwurfs einen Monat Zeit für Kommentare oder Änderungswünsche. Da ein Gesetzesentwurf zwischen

der ersten und der zweiten Lesung nochmals fundamental geändert werden kann, macht dies das Ergebnis einer öffentlichen Konsultation obsolet.“

Zur Untermauerung der von den Regierungsvertretern in der Sitzung vorgebrachten Bemerkungen wird bekräftigt, dass gemäß dem Gesetz über Gesetzgebungsakte für alle von der Exekutive initiierten Gesetzesentwürfe öffentliche Konsultationen durchgeführt werden müssen. Diese werden auf den Internetseiten der jeweiligen Institution sowie auf einem zentralen staatlichen Portal für öffentliche Konsultationen (http://www.strategy.bg/) bekannt gemacht. Allen Interessenträgern steht es frei, sich auf dem Portal zu äußern. Die Kommentare sind öffentlich einsehbar. Die Regeln für die Konsultationen werden tatsächlich streng befolgt. Außerdem hat der Rat für Verwaltungsreform im Jahr 2019 ein neues umfassendes verfahrenstechnisches Instrument für öffentliche Konsultation angenommen: Standards für die Abhaltung öffentlicher Konsultationen (Englische Version des Dokuments: http://www.strategy.bg/FileHandler.ashx?fileId=19079).

Die von der Regierung verabschiedeten sekundären Rechtsvorschriften und ihre Gesetzesentwürfe, die dem Parlament vorlegt werden, werden von Folgenabschätzungen begleitet. Die Qualität der Folgenabschätzungen verbessert sich, weil es eine verfahrenstechnische Unterstützung durch eine zentrale Stelle gibt. Darüber hinaus hat die Regierung 2019 ein neues Handbuch für Ex-ante-Folgenabschätzungen angenommen, das für alle Institutionen der Exekutivgewalt verbindlich ist. Im Jahr 2019 führte die Regierung 328 Ex-ante-Folgenabschätzungen durch.

Die Geschäftsordnung der Nationalversammlung (Kapitel 6 – Interaktion mit Nichtregierungsorganisationen) bietet ein breites Instrumentarium zur Beteiligung der Öffentlichkeit. In Bezug auf die Änderungen an Gesetzesentwürfen zwischen der ersten und der zweiten Lesung heißt es in der Geschäftsordnung (Artikel 84): „Vorschläge, die im Widerspruch zum Geist und zum Geltungsbereich des bei der ersten Lesung angenommenen Gesetzes stehen, werden nicht geprüft und zur Abstimmung gestellt.“ Diese Bestimmung soll vor nicht konstruktiven Abänderungsanträgen schützen, die das Verfahren zur Beteiligung der Öffentlichkeit unterminieren könnten. Die vollständige Transparenz des Gesetzgebungsverfahrens ist in allen Phasen gewährleistet. (Nähere Informationen: https://www.parliament.bg/en/rulesoftheorganisations).

II. Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit – die Sozialpartner

„[...] Die Mitgliedschaft in den Gewerkschaften war jedoch rückläufig und nicht einmal 20 % waren gewerkschaftlich organisiert. Weiterhin gab es auch eine ganze Reihe von Hürden für die Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft. So konnten sich bspw. die Armee- und Polizeigewerkschaften nicht den nationalen Gewerkschaftsverbänden anschließen, und die Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes durften ihre Gehälter nicht aushandeln.
[...] Im bulgarischen Recht fehlen jedoch spezifische rechtliche oder administrative Garantien, die es den Arbeitnehmern ermöglichen, von diesem Recht Gebrauch zu machen. Darüber hinaus waren sich die bulgarischen Arbeitnehmer nicht immer ihrer Rechte bewusst, und die Behörden taten nichts, um sie darüber zu informieren.“

Entgegen den Ausführungen im Bericht bestätigen wir, dass im Arbeitsrecht spezifische rechtliche und administrative Garantien enthalten sind, welche die Inanspruchnahme der Vereinigungsfreiheit garantieren. Nach Artikel 4 Paragraf 1 des Arbeitsgesetzbuchs haben die Arbeitnehmer das Recht, frei und ohne vorherige Erlaubnis sowie nach eigenem Ermessen Gewerkschaftsorganisationen zu gründen und sie freiwillig zu verlassen, wofür nur die Satzung [der Gewerkschaft] maßgeblich ist. Die Gewerkschaftsorganisationen haben das Recht, sich im Rahmen des Gesetzes eine eigene Satzung und Geschäftsordnung zu geben, ihre Organe und Vertreter frei zu wählen, die Führung ihrer Geschäfte zu organisieren und sich ein Arbeitsprogramm zu geben (Artikel 33 Paragraf 1 des Arbeitsgesetzbuchs).
Behörden, lokale Behörden und Arbeitgeber sind verpflichtet, für die entsprechenden Bedingungen zu sorgen und die Gewerkschaften bei der Ausübung ihrer Tätigkeiten zu unterstützen, was auch eine Garantie für die Tätigkeit der Gewerkschaften darstellt. Sie stellen ihnen unentgeltlich bewegliches und unbewegliches Vermögen, Gebäude, Räumlichkeiten und sonstige materielle Bedingungen zur Verfügung, die für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderlich sind (Artikel 46 Paragraf 1 des Arbeitsgesetzbuchs). Die Verpflichtung des Arbeitgebers, die Arbeitnehmervertreter bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu unterstützen und Bedingungen für die Ausübung ihrer Tätigkeit zu schaffen (Artikel 46 Paragraf 2 des Arbeitsgesetzbuchs), ist ebenfalls geregelt. Darüber hinaus gewährt das Arbeitsgesetzbuch Gewerkschaftsmitgliedern den Anspruch auf bezahlten Urlaub zur Ausübung gewerkschaftlicher Tätigkeiten (Artikel 159 des Arbeitsgesetzbuchs). Die in Artikel 333 Paragraf 3 des Arbeitsgesetzbuchs zugesicherte Vereinigungsfreiheit und die Möglichkeit der aktiven Arbeitnehmervertretung erstrecken sich auch auf den Schutz der Mitglieder gewählter Gewerkschaftsorgane und der Gewerkschaftsleitung in einem Unternehmen bei Entlassungen. Der Kündigungsschutz gilt für die Dauer eines relevanten Gewerkschaftsamts und bis zu 6 Monate danach.
Den Beamten wird die Vereinigungsfreiheit nicht vorenthalten. Gemäß Artikel 44 des Beamtengesetzes haben Beamte das Recht, gewerkschaftliche Organisationen frei zu

gründen, ihnen beizutreten und sie ausschließlich im Einklang mit deren Satzung zu verlassen. Die Gewerkschaften vertreten und schützen die Interessen der Beamten vor den Behörden in den Bereichen Beschäftigung und soziale Sicherheit durch Vorschläge, Anträge und Beteiligung an der Ausarbeitung von Entwürfen für interne Regelungen und Verordnungen, die die Arbeitsbeziehungen regeln.

Die Vereinigungsfreiheit im System des Innenministeriums (Artikel 242 Paragraf 1 des Gesetzes über das Innenministerium) und in der Landesverteidigung bzw. den Streitkräften (Artikel 186 Paragraf 1 des Gesetzes über die Verteidigung und die Streitkräfte der Republik Bulgarien) ist ebenfalls durch ausdrückliche gesetzliche Bestimmungen geregelt. In diesem Zusammenhang wird auch das Recht der Beschäftigten des Innenministeriums und der Streitkräfte garantiert, mit der jeweiligen Leitung Vereinbarungen zu schließen. Die Organisationen der Polizei- und Armeebediensteten können nicht Mitglieder der allgemeinen Gewerkschaftsverbände des Landes sein. Das bedeutet jedoch nicht, dass ihr Recht auf Vereinigungsfreiheit eingeschränkt ist. Der offizielle Arbeitsauftrag dieses Personenkreises weist besondere Merkmale auf. Fragen, welche die innere Sicherheit und die Landesverteidigung berühren, können sie in ihren eigenen Organisationen erörtern. Dies impliziert eine relative Autonomie ihrer Verbände, die die Mitgliedschaft anderer Mitarbeiter ausschließt. Allerdings haben nicht alle Bediensteten der Polizei und der Streitkräfte spezifische hoheitliche Aufgaben. Angehörige dieser Kategorie dürfen im Rahmen des allgemeinen Verfahrens Gewerkschaften gründen und ihnen beitreten, die sich ihrerseits auch als Mitglieder den einschlägigen Verbänden anschließen können. So werden beispielsweise die gewerkschaftlichen Rechte des Personals des Innenministeriums in einem gesonderten Kapitel des Gesetzes über das Innenministerium garantiert und geregelt, einschließlich des Rechts auf Sonderurlaub und des Entlassungsschutzes für Beamten in höheren gewählten Positionen in den einschlägigen Organisationen, der Sozialpartnerschaft und im sozialen Dialog.

Die staatlichen Institutionen informieren und konsultieren alle interessierten Kreise über die Rechte und Pflichten, die sich aus dem Arbeitsrecht ergeben. Im Ministerium für Arbeit und Sozialpolitik und in der Exekutivagentur für Arbeitsinspektion wurden spezielle Anlaufstellen eingerichtet, die allen Interessenten Auskunft bei bestimmten Fragen erteilt. Auch auf der Website der jeweiligen Institutionen gibt es aktuelle Informationen und die Möglichkeit, Fragen zu speziellen Formularen zu stellen. Weiterhin werden gezielte Informationskampagnen zu bestimmten Themen durchgeführt (z. B. eine Kampagne zu „Briefumschlag-Löhnen“, um Arbeitnehmer über potenzielle Verluste bei nicht angemeldeten Einkünften und über Mechanismen aufzuklären, wie sie ihre Rechte einfordern können).

Im Rahmen des operationellen Programms „Entwicklung der Humanressourcen“ 2014-2020 wurden zahlreiche Projekte der Sozialpartner finanziert, die auf die Sensibilisierung und die Einhaltung des Arbeitsrechts abzielten.

Die Kommission für den Schutz vor Diskriminierung (CPD) hat bisher 61 Verfahren eingeleitet, in der sie Diskriminierung aufgrund Gewerkschaftszugehörigkeit untersucht hat. Darüber hat

sie im Rahmen ihrer Tätigkeit in den auf ihrer Website veröffentlichten Jahresberichten Rechenschaft abgelegt.
Gleichzeitig hat die CPD mit einer der großen Gewerkschaften des Landes, dem Bund unabhängiger Gewerkschaften Bulgariens, eine Kooperationsvereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich Nichtdiskriminierung unterzeichnet. Durch Kurse und Informationskampagnen sorgt die Kommission auch dafür, ein einschlägiges Bewusstsein in der Öffentlichkeit zu schaffen.

III. Meinungsfreiheit und Medienfreiheit

„Das Eigentum an den Medien konzentrierte sich auf einen sehr kleinen Personenkreis, und es wurde berichtet, dass politische Persönlichkeiten (neben anderen) eine Kontrolle über die Medien ausüben. Obwohl diese Personen offiziell nur wenige Zeitungen besaßen, kontrollierten sie in der Praxis direkt oder indirekt Dutzende weiterer privater Medien und auch öffentliche Medien. Weiterhin wurde festgestellt, dass die betreffenden Medien im Allgemeinen sehr regierungsfreundlich waren, während Regierungsgegner oder andere als kritisch empfundene Stimmen von ihnen abwertend behandelt worden seien.
Die Behörden scheinen überdies der Konzentration der Eigentumsverhältnisse im Medienbereich Vorschub zu leisten, indem sie bspw. bestimmte Rechtsvorschriften über die Medienfinanzierung zugunsten von Medienoligarchen gestalten. Solche Rechtsvorschriften wurden im Parlament im Allgemeinen fast einstimmig angenommen, während Vorschläge zur Stärkung der Unabhängigkeit von Journalisten ignoriert wurden. Die Teilnehmer hatten den Eindruck, dass aufseiten der Politiker kaum Interesse an Medienfreiheit und Medienpluralismus bestand.
Darüber hinaus waren immer wieder auch Druck und Angriffe auf Journalisten in Bulgarien sowohl von Behörden als auch von privaten Akteuren wie Medienagenturen zu beobachten. Dieser Druck äußerte sich häufig in Form von Diffamierungskampagnen gegen unabhängige Journalisten, die heikle Themen recherchierten, oder durch die Beendigung des Arbeitsverhältnisses, wenn die Haltung eines Journalisten der Medienagentur, die ihn beschäftigte, nicht genehm war. In den letzten Monaten hat sich der Druck auf unabhängige Journalisten abermals verschärft. Im September 2019 wurde beispielsweise ein bekannter Radiojournalist, der sich mit Gesetzesproblemen beschäftigte, fast von Sendung genommen, als er die Ernennung des neuen Generalstaatsanwalts in Bulgarien thematisieren wollte. Darüber hinaus berichteten Medienvertreter, dass sie mitunter von Behörden wie der Staatsanwaltschaft, der Polizei, den Steuerbehörden und anderen Finanzermittlungsbehörden behelligt wurden. Dieser Druck erstreckte sich manchmal sogar auf Mitarbeiter und Familien.
Zur Finanzierung der Medien ist zu sagen, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten gesetzlich zur Wahrung einer gewissen redaktionellen Unabhängigkeit verpflichtet sind. Da jedoch die Regierung der Geldgeber ist, konnte sie auf diesem Weg

redaktionellen Druck ausüben. Die lokalen Medien sind sehr stark von den Mitteln der lokalen Behörden abhängig und daher noch anfälliger für die politische Beeinflussung. Es wurden Bedenken geäußert, dass nationale Medienagenturen selektiv aus EU-Mitteln finanziert werden und dass dieser Prozess undurchsichtig und potenziell voreingenommen ist.
Die Regierungsvertreter äußerten sich nicht zur Lage der Meinungsfreiheit und Medienfreiheit.“

In der Sitzung vom 11. Oktober wiesen die Regierungsbeamten darauf hin, dass Fragen der Regulierung und der Medienfreiheit an den Rat für elektronische Medien (CEM) gerichtet werden sollten, da er die kompetente Stelle ist. Dies sollte im Dokument festgehalten werden. Wir nutzen diese Gelegenheit, um uns zu diesem Thema wie folgt zu äußern:
Die Republik Bulgarien ist Unterzeichnerstaat der wichtigsten Menschenrechtsübereinkommen der Vereinten Nationen, des Europarats und der EU. In dieser Eigenschaft ist Bulgarien die Verpflichtung eingegangen, die höchsten Standards für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten, einschließlich der Medienfreiheit und der Sicherheit von Journalisten, einzuhalten und anzuwenden.
Die zuständigen bulgarischen Behörden haben in sämtlichen Fällen von Angriffen auf Journalisten – von denen einige bereits vor Gericht sind – schnell und unvoreingenommen ermittelt. Der politische Wille, die Täter und Hintermänner vor Gericht zu bringen, ist unverändert stark.
Der CEM reguliert als unabhängige spezialisierte Einrichtung die Mediendienste in Bulgarien gemäß dem Rundfunk- und Fernsehgesetz. Das Rundfunk- und Fernsehgesetz garantiert die Unabhängigkeit der Mediendiensteanbieter, die ihre Tätigkeiten frei von politischer und wirtschaftlicher Einflussnahme ausüben dürfen. Jedwede Zensur von Mediendiensten ist untersagt (Artikel 5 Paragraf 1 und 2).
Laut Gesetz unterliegen Journalisten und Kreativarbeitnehmer, die von den Mediendiensteanbietern unter Vertrag genommen werden, bei der Ausübung ihrer Tätigkeiten keinen Anordnungen oder Anweisungen durch Personen und/oder Gruppen, die nicht den Leitungsorganen der Mediendiensteanbieter angehören. Journalisten, die Verträge mit Mediendiensteanbietern geschlossen haben, dürfen die Ausführung einer übertragenen Aufgabe verweigern, wenn sie den Bestimmungen des Rundfunk- und Fernsehgesetzes zuwiderläuft, oder nicht in den einschlägigen Verträgen aufgeführt ist und den persönlichen Überzeugungen widerspricht. Die technische und redaktionelle Verarbeitung von Programmmaterial und Nachrichten darf nicht verweigert werden.
Der CEM hielt im Zusammenhang mit dem Fall des im Bericht genannten Rechtsjournalisten zahlreiche Treffen ab, und zwar mit dem Redaktionsausschuss des Kanals „Horizon“ des Bulgarischen Nationalen Hörfunks (BNR), mit der Medienleitung sowie mit Vertretern von Gewerkschaftsorganisationen. Der CEM hat bei der Staatsanwaltschaft Fälle von Drohungen

gegen Journalisten angezeigt. Die Fälle werden in Vorverfahren weiter geklärt, die unter der Leitung eines Staatsanwalts der regionalen Staatsanwaltschaft Sofia eingeleitet wurden.
Der Generalstaatsanwalt ist angehört worden, und er hat Informationen über die Maßnahmen übermittelt, die von der Staatsanwaltschaft innerhalb ihrer Zuständigkeit ergriffen worden sind, bevor der Interimsausschuss die Prüfung der Fakten und Umstände im Zusammenhang mit der unterbrochenen Ausstrahlung des BNR-Kanals „Horizon“ in der Nationalversammlung aufnimmt. Zugleich soll auch den Vorwürfen der politischen Unterdrucksetzung des Managements und der Journalisten von BNR nachgegangen werden.
Für die Unterbrechung von „Horizon“ verhängte der CEM zwei finanzielle Sanktionen in der gesetzlich vorgeschriebenen Höhe mit der Begründung: Verletzung der individuellen Lizenz für die Bereitstellung von Hörfunkdiensten und Verstoß gegen ein Grundprinzip des Rundfunk- und Fernsehgesetzes, die Garantie des Rechts auf Information. Am 17. Oktober 2019 kündigte der CEM das Mandat und den Vertrag des seinerzeitigen Generaldirektors des BNR.
Was die Konzentration des Medieneigentums im Land betrifft: Der CEM führt ein öffentliches Register mit fünf getrennten Kategorien. Darin erfasst sind detaillierte Informationen über sämtliche Hörfunk- und Fernsehprogramme, die in Bulgariens über Kabel, Satellit oder terrestrische analoge oder digitale Rundfunknetze ausgestrahlt werden. Ebenso registriert werden nichtlineare Mediendienste. Die Daten sind in der Datenbank MAVISE der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle zu finden: http://mavise.obs.coe.int/ Der CEM verwaltet und aktualisiert regelmäßig das „Register der Eigentumsverhältnisse in den elektronischen Medien“, in dem die Eigentumsverhältnisse auf echte Eigentümer, also Einzelpersonen, zurückgeführt werden (abrufbar unter: https://www.cem.bg/infobg/33). Seit Februar 2020 wurde ein zusätzliches Instrument zur Klarlegung der Eigentumsverhältnisse bei Mediendiensteanbietern geschaffen. Im öffentlichen Register wird für jeden Anbieter eingetragen, ob er im Handelsregister und im Register für gemeinnützige juristische Personen der Registerbehörde steht.
Weiterhin untersagt das Rundfunk- und Fernsehgesetz die Erteilung von Lizenzen für den landesweiten bulgarischen Hörfunk- oder Fernseh-Sendebetrieb an Personen oder an mit ihnen verbundene Personen, die Inhaber gleichartiger Lizenzen für den regionalen oder lokalen Rundfunk- und Fernseh-Sendebetrieb sind, es sei denn, sie geben bestimmte Lizenzen ab (ausgenommen sind die Programme des Bulgarischen Nationalen Fernsehens). Diese Regelung umfasst auch den terrestrischen digitalen Rundfunk.
Per Gesetz sind alle Anbieter von Mediendiensten bei der Registrierung oder Lizenzerteilung zu einem Nachweis ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit in Bezug auf die Durchführung der Tätigkeit verpflichtet. Sie müssen außerdem ihre Kapitalquellen für die letzten drei Jahren offenlegen, wozu auch beglaubigte Jahresabschlüsse gehören. Nationale öffentliche Anbieter finanzieren sich auf einer doppelten Grundlage: durch Subventionen aus dem Staatshaushalt und durch Einnahmen aus verschiedenen Formen der kommerziellen Werbung. Im Kulturministerium wird derzeit eine Arbeitsgruppe zur Optimierung der Finanzierung der öffentlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten und zur Umsetzung europäischer Normen im

Bereich der staatlichen Beihilfen für die öffentlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten eingesetzt. Eine zweite Arbeitsgruppe bereitet die Einarbeitung der überarbeiteten Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste in das bulgarische Recht vor.
Im Hinblick auf die Änderung des „Gesetzes über die obligatorische Hinterlegung gedruckter und sonstiger Werke und über die Meldung von Vertreibern und Mediendiensteanbietern“ erließ das Kulturministerium den Erlass Nr. 1 vom 8. Mai 2019 über das „Verfahren zur Bekanntmachung und Veröffentlichung von Informationen“ gemäß Artikel 7a Absatz 3, 4 und 7 sowie gemäß Artikel 7b Absatz 1 und 2 des „Gesetzes über die obligatorische Hinterlegung gedruckter und sonstiger Werke und über die Meldung von Vertreibern und Mediendiensteanbietern“.
Die Verwendung von EU-Mitteln für Informations- und Kommunikationsmaßnahmen unterliegt den Anforderungen der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 und den Bestimmungen des Gesetzes über die Verwaltung der europäischen Struktur- und Investitionsfonds. Sie beruht auf einer Methode für die Zuweisung der Finanzmittel für Information und Kommunikation über operationelle Programme und Finanzinstrumente, die aus den europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) kofinanziert werden. (https://www.eufunds.bg/sites/default/files/uploads/eip/docs/2018-12/Methodology.pdf).
Jede Verwaltungsbehörde legt fest, mit welchen Medien im Hinblick auf die spezifischen Ziele des jeweiligen operationellen Programms und das Zielpublikum zusammengearbeitet wird. Die Auswahl der Medien erfolgt entweder durch die Bekanntmachung einer Vergabe öffentlicher Aufträge gemäß Artikel 13 Paragraf 1 Ziffer 5 des Gesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen oder durch ein zuvor vom Leiter der Verwaltungsbehörde entwickeltes und genehmigtes Verfahren zur Auswahl der Medien für den Kauf von Programmzeit oder die Bereitstellung von Sendungen. Gemäß dem Verfahren dürfen die zugewiesenen Auftragsmittel ohne öffentliches Vergabeverfahren 30 % des jährlichen Kommunikationsbudgets des jeweiligen operationellen Programms nicht übersteigen. Der Schlüssel sieht 80 % für nationale und 20 % für regionale elektronische Medien vor.
Die Durchführung aller Informations- und Kommunikationsmaßnahmen, die von den Verwaltungsbehörden der Programme durchgeführten werden, ist öffentlich. Sie kann monatlich über das zentrale Informationsportal abgerufen werden: https://www.eufunds.bg/en/node/456

IV. Diskriminierungsverbot

[...] Es gab jedoch Probleme bei der Umsetzung [der Antidiskriminierungsgesetze], *und einige Bereiche waren noch nicht vollständig von den Rechtsvorschriften abgedeckt.*
Ein Beispiel hierfür waren die Rechte des LGBTI-Personenkreises. Vertreter der Zivilgesellschaft berichteten, dass nur ein Gesetz, und zwar das Antidiskriminierungsgesetz, diese Rechte schützt, sodass den LGBTI-Mitbürgern immer noch bestimmte Rechte verweigert werden. So

sind bspw. gleichgeschlechtliche Paare nicht durch die Rechtsvorschriften gegen häusliche Gewalt geschützt und das bulgarische Recht erlaubt keine gleichgeschlechtlichen Ehen oder bürgerliche Partnerschaften. Außerdem werden Missbrauch und Diskriminierung, die sich gegen die LGBTI-Personengruppe richten, nur selten von den bulgarischen Behörden und Gerichten anerkannt oder bestraft. In den letzten Monaten hat es außerdem eine starke Reaktion gegen diese Menschen gegeben, die sich in einer Hetze in den Medien äußerte, an der sich teilweise auch in der Öffentlichkeit bekannte Personen beteiligt haben."

Die bulgarischen Behörden bekämpfen konsequent Stereotype und Vorurteile gegen Personen, die ethnischen, religiösen, sprachlichen oder sexuellen Minderheiten angehören.
Die Einhaltung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung und der Schutz der Menschenrechte sind ein Auftrag des CPD. Im Rahmen seiner Zuständigkeiten ist der CPD im Laufe der Jahre einer Reihe von LGBTI-bezogenen Beschwerden und -Warnungen im Einklang mit den geltenden Rechtsvorschriften nachgegangen (ein Beispiel hierfür ist der Beschluss Nr. 501 des Fünften Panels der CPD aus dem Jahr 2016).
Der CPD hält regelmäßige Treffen mit Vertretern von LGBTI-Organisationen ab, darunter mit der LGBT-Jugendorganisation „Action", bei denen Probleme der Organisationen und ihre Vertreter besprochen werden. Es werden Möglichkeiten für eine gemeinsame Beteiligung an verschiedenen Projekten und Initiativen erörtert.
Im Jahr 2019 benannte das Ministerium eine Kontaktstelle, die dem europäischen Netz staatlicher LGBTI-Kontaktstellen angehören soll.
Die Polizei registriert und überprüft alle Fälle von Missbrauch oder Diskriminierung, die ihr gemeldet werden.
Besondere Aufmerksamkeit gilt dem Schutz der Menschenrechte, der rechtmäßigen Ausübung polizeilicher Befugnisse und dem Diskriminierungsverbot in den Programmen der Akademie des Innenministeriums.
Es sind verschiedene Projekte auf den Weg gebracht worden, um die Wirksamkeit der Bekämpfung von Diskriminierung, die Aufdeckung sowie die Untersuchung und strafrechtliche Verfolgung von Hassverbrechen zu verbessern, z. B. das Projekt „Justizielle Reaktion auf Hassverbrechen" (2018), „Pilotschulungen", die Herausgabe eines Leitfadens usw.
Um das Wissen über dieses Thema zu vertiefen und bewährte Verfahren auszutauschen, werden zahlreiche Informationsveranstaltungen, Seminare usw. durchgeführt. So gab es etwa 2019 eine Schulung für Polizei- und Strafverfolgungsbeamte zu Homophobie und transphobischen Hassverbrechen. Die Schulungen haben oft einen praktischen Schwerpunkt. Es sollen praktische Fähigkeiten entwickelt werden, Straftaten mit homophobem (aber auch rassistischem, antisemitischem usw.) Hintergrund zu untersuchen und aufzudecken. Dadurch sollen die Bediensteten befähigt werden, Straftaten aufgrund von Entscheidungskriterien zu erkennen und von ähnlichen Straftaten zu unterscheiden.
Den Mitarbeitern des Innenministeriums können bei ihrer täglichen Arbeit verschiedene

Leitfäden und Handbücher nutzen.
Was die Verantwortung der Medien und Journalisten in Fällen von Hassreden in den Medien betrifft, so platziert das Rundfunk- und Fernsehgesetz die Verantwortung bei den Medien. Die Journalisten sind verpflichtet, alles zu tun, um die Betroffenen zu schützen. Der CEM hat eine Erklärung angenommen, in der die Journalisten dazu aufgerufen werden, sich nachdrücklich von Äußerungen zu distanzieren, die als Hassreden gelten könnten. Es wird appelliert, sich an die in Artikel 10 des Rundfunk- und Fernsehgesetzes verankerten Grundsätze zu halten, welche die Aufwiegelung zu nationaler, politischer, ethnischer, religiöser und rassischer Intoleranz untersagen.
Zwar sieht das Strafgesetzbuch keine erschwerenden Umstände bei Straftaten mit homophoben oder transphobischen Hintergrundmotiven vor, doch verbietet es auch nicht, diese Motive bei der Festlegung des Strafmaßes ggf. als erschwerend zu werten.
In der Rechtspraxis werden rassistische Beweggründe als erschwerend angesehen.

„Obwohl Bulgarien das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UNCRPD) im Jahr 2012 ratifiziert hat, wurden die Bestimmungen des Übereinkommens nicht erfüllt. So ist etwa in Sofia die Lebensumwelt für Menschen mit Behinderungen völlig ungeeignet - und in Kleinstädten und Dörfern sieht es sogar noch schlechter aus.“

Es liegt in der Zuständigkeit der jeweiligen Gemeinden, den Menschen mit Behinderungen in Städten und Dörfern eine gute Zugänglichkeit zu bieten. Aufgrund seiner rechtlichen Befugnisse (gemäß Behindertengesetz und Raumordnungsgesetz) erließ der Minister für Regionalentwicklung und öffentliche Arbeiten die geltende Verordnung Nr. 4 von 2009 über die Planung, die Errichtung und die Instandhaltung von Bauten gemäß den Anforderungen an eine barrierefreie Umgebung für die Bevölkerung, darunter auch für Menschen mit Behinderungen (veröffentlicht in der Staatsgazette Nr. 54/2009). Darin werden sowohl die spezifischen Mindestanforderungen an die Elemente einer barrierefreien Umwelt in Stadtgebieten (städtische Umwelt) als auch die Anforderungen an die Gegebenheiten in Gebäuden, Fazilitäten und deren Untereinheiten festgelegt. Ebenso werden darin die Anforderungen für die Anpassung bestehender öffentlicher Gebäude spezifiziert.
Anfang 2019 leitete der Minister für Regionalentwicklung und öffentliche Arbeiten im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten des neuen Behindertengesetzes am 1. Januar 2019 eine Prüfung ein, um zu bewerten, wie die Umsetzung der Anforderungen in Verordnung Nr. 4 aus dem Jahr 2009 vorangekommen ist. Die Prüfung erfolgte zum Zweck der Sicherstellung, dass den Bestimmungen des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, dem Behindertengesetz sowie den geltenden europäischen und internationalen Normen und bewährten Verfahren entsprochen wird. An der Erarbeitung der aktualisierten Verordnung und der förmlichen Einigung wurden alle an ihrer Umsetzung

interessierten Parteien einbezogen, einschließlich der Organisationen von und für Menschen mit Behinderungen. Der erarbeitete Entwurf der Verordnung wird zur öffentlichen Konsultation auf der Website des Ministeriums für Regionalentwicklung und öffentliche Arbeiten und auf dem öffentlichen Konsultationsportal veröffentlicht.

Die Bestimmungen des Raumordnungsgesetzes sowie die regulatorischen Anforderungen zur Gewährleistung eines barrierefreien architektonischen Umfelds sind von allen am Entwurfs- und Bauprozess Beteiligten einzuhalten. Maßgeblich hierfür ist Artikel 160 Paragraf 1 des Gesetzes.

Es obliegt dem Ministerium für Regionalentwicklung und öffentliche Arbeiten, die Umsetzung der oben genannten Rechtsvorschriften und normativen Rechtsakte bei der Genehmigung von Entwicklungsplänen, der Koordinierung und Genehmigung von Investitionsvorhaben und der Erteilung von Baugenehmigungen für Standorte in mehr als einer Region, Standorten von nationaler Bedeutung und/oder nationalen Standorten und Nationalstraßen, Hochgeschwindigkeits- und Eisenbahnstrecken sicherzustellen (gemäß Artikel 129 Paragraf 3 Ziffer 2, Artikel 141 Paragraf 6 Ziffer 2, Artikel 145 Paragraf 1 Ziffer 3 und Artikel 148 Paragraf 3 Ziffer 2 des Raumordnungsgesetzes).

In alle Finanzierungsverfahren im Rahmen des operationellen Programms „Regionen im Wachstum“ 2014-2020 wird ein barrierefreies Umfeld für Menschen mit Behinderungen gefordert. Darüber hinaus unterzeichnen die Begünstigten zur Erfüllung der Anforderungen Erklärungen, in denen sie sich verpflichten, alle für eine barrierefreie Umgebung erforderlichen Maßnahmen umzusetzen. Die Verwaltungsbehörde des operationellen Programms „Regionen im Wachstum“ kontrolliert vor Ort die Durchführung der Projekte. Dabei prüft man insbesondere auch die Maßnahmen zur Barrierefreiheit. Stellt die Verwaltungsbehörde fest, dass die entsprechenden Vorkehrungen für die Barrierefreiheit nicht getroffen wurden, richtet sie entsprechende Empfehlungen an den Begünstigten. Sie zeichnet die gemeldeten Kosten erst dann ab, wenn ein barrierefreies architektonisches Umfeld vorgewiesen werden kann.

Für Menschen mit Behinderungen ist eine neue Unterstützungsmöglichkeit geschaffen worden. Im Rahmen des Nationalen Programms für erschwinglichen Wohnraum und persönliche Mobilität können barrierefreie Umgebungen für Menschen mit Behinderungen mit Unterstützung durch öffentliche Mittel geschaffen werden. Die Maßnahme wird über Projekte im Rahmen der für das betreffende Jahr genehmigten Haushaltsmittel auf allen kommunalen Gebieten in der gesamten Republik Bulgarien durchgeführt.

Die CPD arbeitet mit dem Bürgerbeauftragten der Republik Bulgarien als Überwachungsbehörde im Rahmen des Behindertengesetzes bei der Überwachung der vollständigen Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über Menschen mit Behinderungen und der Maßnahmen zum Schutz der Rechte dieser schutzbedürftigen gesellschaftlichen Gruppe in Bulgarien zusammen.

In Ausübung einer ihrer Befugnisse (Artikel 42 Behindertengesetzt) lancierte die CPD Ende 2017 am Internationalen Tag der Menschen mit Behinderungen (3. Dezember) die

unbefristete Initiative „Barrierefreies Bulgarien“. Sie hat zwei Hauptziele: 1) Es sollen gute Beispiele für barrierefreie Umgebungen aufgezeigt werden und es wird versucht, Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens dafür zu gewinnen, für diese zu werben, und 2) Die CPD führt eine unabhängige Bewertung der barrierefreien Umgebung durch. Sie leitet Verfahren ein und verhängt die gesetzlich vorgesehenen Sanktionen und Zwangsmaßnahmen, um die Schaffung und Erhaltung einer öffentlich zugänglichen Umgebung für Menschen mit Behinderungen sicherzustellen. Im Zuge dieser Inspektionen wurden im Jahr 2018 mehr als 1 200 Protokolle über die Zugänglichkeit von Standorten in der Hauptstadt und im Land erstellt.

Seit Beginn der Initiative im Jahr 2018 hat die CPD 980 Antidiskriminierungsverfahren eingeleitet und über 352 Lösungen entschieden. Die übrigen Dossiers befinden sich in unterschiedlichen Bearbeitungsstadien.

Wenn ein entsprechendes architektonisches Umfeld in einem öffentlichen Bauvorhaben gebaut oder erhaltet wird, erhält der Bauherr von der CPD zur Zertifizierung das entsprechende Kampagnezertifikat.

Im Rahmen ihrer Befugnisse gibt die CPD kompetente Stellungnahmen zu Gesetzesentwürfen ab, die Menschen mit Behinderungen betreffen, um diskriminierende Normen zu verhindern.

„Es wurde berichtet, dass die Minderheit der Roma sozial ausgegrenzt ist. Die Rechtsvorschriften in Bulgarien sind zwar umfassend, aber aufgrund von Problemen bei der Umsetzung blieben sie in der Praxis unwirksam. Die Ausgrenzung der Roma in Bulgarien ist im Wohnungswesen (z. B. Zwangsräumungen) und im Gesundheitswesen (z. B. fehlende Versicherung oder Diskriminierung durch Krankenhäuser) zu beobachten. [...] Allerdings ist der Abbau der Segregation von Roma in den Schulen nur unwesentlich vorangekommen. Außerdem gibt es nur wenige Roma, die in den Behörden arbeiten.“

Die im Rahmen des OPRG 2014-2020 durchgeführten Projekte des **sozialen Wohnungsbaus** sind nicht ausschließlich für Roma, sondern alle für alle erwiesenermaßen schutzbedürftigen Gruppen der Bevölkerung gedacht. Die Regeln für die Unterbringung von Menschen benachteiligter Gruppen in Sozialwohnungen sind in den kommunalen Vorschriften festgelegt. Sie schreiben vor, dass es bei der Auswahl von Personen, die für eine Sozialwohnung in Frage kommen können, keine Diskriminierung geben darf. Es gilt der Grundsatz, dass alle Bürger, die sich in einer prekären Situation befinden, die gleichen Integrationschancen bekommen sollen, ungeachtet des Geschlechts, der Rasse, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit oder sonstiger Merkmale.

Die zuständigen Verwaltungsbehörden gehen bei der Einleitung eines Verfahrens zur Beseitigung illegaler Bauten keinesfalls so vor, dass sie die Herkunft und die ethnische Zugehörigkeit der Bauherren der illegalen Bauten ermitteln. Ihnen geht es lediglich um die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen im Interesse der Öffentlichkeit und des Staates.

Alle rechtlichen Maßnahmen zur Entfernung illegaler Bauten wurden aufgrund der Rechtswidrigkeit der Bauten ergriffen – unabhängig von deren Standort und der ethnischen Zugehörigkeit der Bewohner.

Auf Initiative des Ministeriums für Regionalentwicklung und öffentliche Arbeiten wurde eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die Änderungen des Raumordnungsgesetzes, des Gesetzes über das Staatseigentum und des Gemeindevermögensgesetzes vorschlagen soll. Im Zuge dessen soll eine Verpflichtung zur Prüfung der Verhältnismäßigkeit der Verwaltungsverfahren und der Umstände der Belegung illegaler Wohnungen eingeführt werden. Demnach soll geprüft werden, ob die Wohnung keine Gefahr für die Gesundheit und das Leben der Bewohner ist, ob sie von Minderjährigen oder von Personen mit dauerhafter Behinderung bewohnt wird und ob eine geeignete alternative Wohnung bereitgestellt werden kann. Die vorgeschlagenen Änderungen sehen den Aufschub der Räumung in den Fällen vor, in denen die Wohnung die einzige Unterkunft ist und keine Gefahr für Gesundheit und Leben der Bewohner zu erkennen ist.

In Bulgarien steht das gesamte **Gesundheitssystem** allen bulgarischen Bürger offen – unabhängig von ihrem Geschlecht, ihrem Alter, ihrer ethnischen und sozialen Herkunft erbracht, wobei ein besonderer Schwerpunkt auf der Verbesserung der Gesundheitsversorgung benachteiligter Gruppen liegt.

Der Staat gewährt sowohl Versicherten als auch Nichtversicherten Zugang zur Gesundheitsversorgung.

Darüber hinaus gibt es spezielle Gesundheitsmaßnahmen für die Roma. So stellt das Gesundheitsministerium jährlich Mittel für die Durchführung von Vorsorgeuntersuchungen und Untersuchungen in Siedlungen und Stadtvierteln bereit, die von nicht versicherten bulgarischen Roma bewohnt werden. Folgende Geräte wurden bereitgestellt: 21 mobile „PHARE“ Behandlungseinheiten (4 Einheiten für allgemeine Vorsorgeuntersuchungen, 2 Fluoroskope, 2 Mammografiegeräte, 3 Einheiten für Ultraschalluntersuchungen, 3 Einheiten für Laboruntersuchungen, 3 Einheiten für pädiatrische Untersuchungen und 4 Einheiten für gynäkologische Untersuchungen). Im Zeitraum 2013-2017 wurden mit den mobilen Behandlungseinheiten insgesamt 83 740 Untersuchungen und Studien durchgeführt, darunter 7 200 Impfungen von Kindern mit unvollständigem Impfstatus mit einer mobilen allgemeinen Behandlungseinheit, 6 800 Fluoroskopien, 15 200 gynäkologische Untersuchungen, 22 140 pädiatrische Untersuchungen, 7 200 mammografische Untersuchungen, 8 100 Ultraschalluntersuchungen und 24 300 Laboruntersuchungen. Im Jahr 2019 wurden folgende Untersuchungen durchgeführt: 1 962 fluoroskopische Untersuchungen, 2 261 gynäkologische Untersuchungen, 1 541 pädiatrische Untersuchungen, 1 008 mammografische Untersuchungen, 1 772 Ultraschalluntersuchungen, 1 853 Laboruntersuchungen.

Alle medizinischen Leistungen werden den medizinischen Standards entsprechend erbracht, was auch den Zugang und die Patientenrechte einschließt. Alle medizinischen Einrichtungen sind verpflichtet, diese einzuhalten. Die Rechtsvorschriften regeln, wie die medizinischen Einrichtungen durch die zuständigen Behörden kontrolliert werden. Sie regeln auch das

Verfahren für Zugang und Informationen in Fällen, in denen Patientenrechte verletzt werden, sowie die Verhängung von Sanktionen bei einer begangenen Verletzung. Im Jahr 2019 wurde die Exekutivagentur für die medizinische Aufsicht (Nachfolgerin der Exekutivagentur für die medizinische Prüfung) eingerichtet. Sie überwacht die Qualität und die Effizienz der medizinischen Versorgung und die Patientensicherheit in Bulgarien.

Die demografische Struktur der Bevölkerung in Bulgarien gibt in gewisser Weise die Einschreibung der Kinder und Schüler aus einer bestimmten ethnischen Gruppe in den **Bildungseinrichtungen** einer Verwaltungsregion vor. Dennoch ist die Trennung nach Klassen oder Gebäuden gesetzlich streng verboten (Artikel 99 Paragraf 4 des Gesetzes über Vorschul- und Schulunterricht, in Kraft ab dem 1. August 2016);

Das Ministerium für Bildung und Wissenschaft sorgt für die Durchführung von Maßnahmen im Rahmen nationaler Programme und Projekte, welche die Gemeinden bei der Umsetzung lokaler Strategien zur Beseitigung der Segregation in der Bildung unterstützen sollen. Konkrete Beispiele für Instrumente, die zu diesem Zweck eingesetzt werden, sind:

1) Die Verordnung Nr. 10 des Ministeriums für Bildung und Wissenschaft vom 1.9.2016 über die Organisation von Schulbildungsaktivitäten, insbesondere Artikel 43 Paragraf 1, zielt darauf ab, die Kinder, die nicht bulgarischer Muttersprache sind, zu verteilen, damit sie in ein Umfeld integriert werden können, das die Anpassung, die Sozialisierung und den gleichberechtigten Start unterstützt. So soll auch die sekundäre Segregation verhindert werden.
2) Es gibt ein *nationales Programm zur Unterstützung der Gemeinden bei der Umsetzung von Maßnahmen zur Beseitigung der Segregation in der Bildung* – verwaltet vom Zentrum für die Integration von Kindern und Schülern ethnischer Gruppen –, das Gemeinden zweckgebundene Mittel für die Durchführung von Maßnahmen gibt, darunter:
   - Durchführung von Maßnahmen gegen die Segregation, um Kindern und Schülern aus anderen Volksgruppen in Bildungseinrichtungen (mit vielen Schülern und Kindern bulgarischer und anderer Herkunft) eine bessere Bildung zu geben;
   - unentgeltliche Beförderung von Kindern in der Pflichtschulbildung sowie von Kindern, die segregierte Bildungseinrichtungen besuchen. (Allerdings vorbehaltlich des Rechts der Eltern, einschließlich der Angehörigen der ethnischen Gruppe der Roma, die Schule zu wählen, die ihre Kinder besuchen. Die Eltern sind nämlich nicht immer bereit, ihre Kinder in eine entferntere Schule zu geben, selbst wenn diese Schule nur in einem anderen Wohngebiet in der Nähe liegt);
   - Allgemeine und berufliche Bildung und Sozialisierung durch Aufnahme in nicht segregierte Bildungseinrichtungen;
   - Kostenloses Unterrichtsmaterial für Kinder in der schulischen Pflichtschulbildung und Schüler, die am Prozess der Beseitigung der Segregation im Bildungsbereich beteiligt sind, sowie Institutionalisierung der Arbeit der Bildungsmediatoren.

3) Ein übergeordnetes Ziel des *Programms für lokale Entwicklung, Armutsbekämpfung und verstärkte soziale Eingliederung schutzbedürftiger Gruppen* im Rahmen des EWR-Finanzierungsmechanismus besteht auch darin, allen benachteiligten Gemeinden die zeitnahe und erforderliche Unterstützung zu bieten, damit die soziale Inklusion von Kindern und Jugendlichen, auch aus der ethnischen Gruppen der Roma, verbessert werden kann.

Was die Behauptung angeht, die Roma seien in der öffentlichen Verwaltung nicht ausreichend repräsentiert, möchten wir darauf hinweisen, dass es in der Verwaltung Bedienstete gibt, die sich selbst als Angehörige verschiedener ethnischer Gruppen betrachten. Um nur ein Beispiel zu nennen: Der Vorsitzende der CPD und der stellvertretende Vorsitzende geben beide an, Roma zu sein.

„Seit 2013 boykottierten die meisten Roma-Organisationen das wichtigste Beratungsgremium der Regierung für Konsultationen mit der Zivilgesellschaft, den Nationalen Rat für Zusammenarbeit in ethnischen Fragen und Integrationsfragen (NCCEII), nachdem ihrer Forderung nach einer Änderung der Zusammensetzung dieser Einrichtung nicht entsprochen worden war."

Der Nationale Rat für Zusammenarbeit in ethnischen Fragen und Integrationsfragen (NCCEII) hat 2018-2019 seine Tätigkeit wieder in vollem Umfang aufgenommen. Es wurden einschlägige Informationen über die Möglichkeit der Beantragung einer Mitgliedschaft im NCCEII bereitgestellt. Die Organisationen, die den Rat 2013 verlassen haben, haben keine Dokumente zur Beantragung der Mitgliedschaft eingereicht.

Der NCCEII, seine Führung und sein Sekretariat arbeiten nach wie vor mit allen Organisationen zusammen, die im Bereich der Integrationspolitik für ethnische Minderheiten tätig sind. Die Aufmerksamkeit gilt schwerpunktmäßig den Roma, unabhängig davon, ob sie Mitglieder des Rates sind oder nicht. Solche Organisationen führen allein oder in Zusammenarbeit mit dem NCCEII-Sekretariat eine Reihe von Projekten durch, darunter EU-Projekte oder vom Europarat finanzierte Projekte.

Nach dem Ende des COVID-19-Ausnahmezustands werden die Maßnahmen für die schutzbedürftigen Gemeinschaften bewertet, um den rechtlichen und konzeptionellen Rahmen (Gesetze, Verordnungen, Strategien, Aktionspläne) zu aktualisieren. Auf dieser Grundlage werden Vorschläge zur besseren institutionellen Organisation der Umsetzung der Integrationspolitik ausgearbeitet.

„Weiterhin wurde festgestellt, dass in Bulgarien die Hetze gegen Minderheiten durch öffentlich bekannte Persönlichkeiten und Politiker an der Tagesordnung war. Die Behörden ignorierten dieses Phänomen und begünstigen es manchmal sogar. Im letzten Jahr wurden viele

Hassverbrechen gegen Roma angezeigt. Obwohl diese Beschwerden von der Staatsanwaltschaft aufgenommen wurden, wurden nur selten Ermittlungen eingeleitet.“

Auch diese Aussagen sind nicht objektiv nachprüfbar, da sie keine spezifischen Angaben enthalten (Zeit, Ort, Personen, konkrete Maßnahmen und/oder Untätigkeit von Behörden/Staatsanwaltschaften).
In den Jahren 2019 und 2020 wurden etliche Maßnahmen zur Eindämmung und Abschreckung von Hassrede und zu ihrer besseren strafrechtlichen Verfolgung in bestimmten Fällen ergriffen. Im Jahr 2020 wurde erstmals der so genannte „Lukow-Marsch“ verhindert. Die Bemühungen der zentralen und lokalen Behörden sowie einer Reihe von Nichtregierungsorganisationen sollten anerkannt und begrüßt werden.
Bei den Verfahren in der CPD wird die ethnische Zugehörigkeit der Kläger nicht erfasst, was die Erstellung und Verarbeitung von Statistiken für eine bestimmte ethnische Gruppe erschwert. Für den Fall, dass gegen die Antidiskriminierungsvorschriften verstoßen wird, gelten die CPD-Vorschriften und Sanktionen sowohl für natürliche als auch für juristische Personen. Die einschlägige Verfahrensweise wurde auf die Website der CPD (https://www.kzd-nondiscrimination.com) veröffentlicht.
Die CPD arbeitet im Rahmen ihrer Befugnisse aktiv mit Nichtregierungsorganisationen zusammen. Vertretern der ethnischen Gruppe der Roma, die im Bereich der Menschenrechte tätig sind, werden beteiligt.

„Die Situation der Frauenrechte in Bulgarien ist stark in der Kritik, insbesondere weil das Verfassungsgericht 2018 das Übereinkommen von Istanbul für verfassungswidrig erklärt hat. Ernsthafte Bedenken wurden auch in Bezug auf das Problem der häuslichen Gewalt angemeldet. Die politischen und staatlichen Maßnahmen werden als unzureichend erachtet, zumal in den neuen Rechtsvorschriften nur wiederholte Vergehen (mindestens drei Gewaltakte) unter Strafe gestellt werden. Außerdem fehlen staatliche Statistiken über häusliche Gewalt und es gibt zu wenig Frauenhäuser für die Frauen, die Opfer dieser Gewalt wurden.“

Die **Rechte von Frauen und Männern** in Bulgarien werden durch die geltenden Rechtsvorschriften garantiert – darunter die Verfassung, das Gesetz über den Schutz vor Diskriminierung und das Gesetz über die Gleichstellung von Frauen und Männern.
Personen, die sich diskriminiert fühlen, können sich an das Gericht oder die CPD wenden. Einer der Grundsätze, auf denen die staatliche Politik zur Gleichstellung von Frauen und Männern beruht, ist die Gleichbehandlung von Frauen und Männern und die Verhütung von Diskriminierung und Gewalt aufgrund des Geschlechts (Artikel 2 des Gesetzes über die Gleichstellung von Frauen und Männern).

Seit 2014 hat die CPD 146 Verfahren zum Schutz vor Diskriminierung aufgrund des Geschlechts eingeleitet.

Die **Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und von häuslicher Gewalt** in all ihren Formen ist langfristig eine wichtige Priorität Bulgariens.

Der Bericht spiegelt nicht wider, dass bei dem Treffen mit Regierungsvertretern am 11. Oktober letzten Jahres detaillierte Informationen über zahlreiche Maßnahmen zur Bekämpfung häuslicher Gewalt und über die aufgelisteten künftigen Initiativen in diesem Bereich vorgelegt wurden.

Die Änderungen des Strafgesetzbuchs (Staatsgazette Nr. 16 vom 22.02.2019) sowie die Einführung einer Legaldefinition für eine Straftat, die „im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt“ begangen wurde (Artikel 93 Ziffer 31), bezweckten einen erheblich entwickelten und verbesserten Rechtsrahmen für häusliche Gewalt. Alle Formen häuslicher Gewalt, einschließlich psychischer und wirtschaftlicher Gewalt, wurden unter Strafe gestellt. Eine schwerere strafrechtliche Verantwortung wird bei den folgenden Straftaten im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt zugewiesen: Mord, Körperverletzung, Entführung, unrechtmäßige Inhaftierung, Nötigung und Drohung. (Artikel 116 Paragraf 1 Ziffer 6a StGB, Artikel 131 Paragraf 1 Ziffer 5a StGB, Artikel 142 Paragraf 2 Ziffer 5a StGB, Artikel 142a Paragraf 4 StGB, Artikel 143 Paragraf 3 StGB, Artikel 144 Paragraf 3 StGB, Artikel 296 Paragraf 4 StGB, Artikel 177 Paragraf 1-5 StGB, Artikel 190 Paragraf 1-5 StGB). Außerdem wurde systematisches Stalking in den neuen Bestimmungen gemäß Artikel 144 Buchstabe a des Strafgesetzbuchs unter Strafe gestellt.

Alle Berichte über häusliche Gewalt, Morddrohungen und Verstöße gegen erlassene innerstaatliche oder Europäische Schutzanordnungen (die nun strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden) werden nach dem Gesetz über häusliche Gewalt im Einklang mit den methodischen Leitlinien des Generalstaatsanwalts (Erlass Nr. РД-02-09/30.04.2018) vorrangig behandelt. Dabei werden die Rechte der Opfer klargestellt und es wird die wirksame Umsetzung ihres jeweils erforderlichen Schutzes gewährleistet (Anordnung des Generalstaatsanwalts Nr. РД-04-436/2016).

Derzeit werden Änderungen des Gesetzes über den Schutz vor häuslicher Gewalt vorbereitet. Neben der Einrichtung einer nationalen Koordinierungsstelle zielen sie auch auf weitere Maßnahmen zur Verbesserung des Systems der Hilfszentren für die Opfer von häuslicher Gewalt, der sozialen Dienste und der Schulung von zuständigen Behörden in Konsultation mit NRO und internationalen Partnern ab.

In der nationalen Strategie zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern 2016-2020 wird die „Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt sowie Opferschutz und Opferhilfe“ als einer der fünf Schwerpunktbereiche aufgeführt. Die nationalen Aktionspläne zur Umsetzung der Strategie sehen verschiedene Maßnahmen in diesem Schwerpunktbereich vor.

Es wurden methodische Leitlinien für Maßnahmen der Polizeibehörden in Fällen häuslicher Gewalt entwickelt und gebilligt.

Die Einführung einer einheitlichen Statistik zur Erfassung der Fälle häuslicher Gewalt steht noch aus. Die Statistiken des Innenministeriums (über gerichtlich ausgestellten Kontaktverbote, die in Kopie an das Regionalbüro des Innenministeriums sowie an die geltenden Adressen von Opfer und Täter gehen) weisen für die vergangenen sechs Jahren einen anhaltenden zahlenmäßigen Anstieg der Fälle von Partnerschaftsgewalt aus, in denen Hilfe gesucht wurde und gerichtliche Kontaktverbote ausgeprochen worden sind. Diese Zahl ist von 1 895 im Jahr 2014 auf 3 240 im Jahr 2019 gestiegen.
Es gibt verschiedene Projekte, um auf häusliche und geschlechtsspezifische Gewalt, Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung aufmerksam zu machen. Sie werden von den Behörden einzeln oder in Zusammenarbeit mit anderen Behörden und/oder OZG durchgeführt (bspw. das Projekt „Gemeinsam gegen Gewalt“ im Rahmen des operationellen Programms Humanressourcenentwicklung 2014-2020, „Effizientere Polizeiarbeit gegen häusliche und geschlechtsspezifische Gewalt“, die seit Mitte 2018 bestehende Initiative „Gegen Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt“, oder „Berufstätige Eltern“, um nur einige wenige zu nennen).

V. Rechtsstaatlichkeit

„[...] Der Mechanismus eröffnete einen Spielraum für politische Manöver, indem er es der Regierung ermöglichte, Reformtätigkeiten zu simulieren bzw. Strukturen zu schaffen, die möglicherweise aber unwirksam waren, sodass die Verfolgung von Oppositionsführern nicht wirksam verhindert wurde. Die Organisationen der Zivilgesellschaft sahen die Notwendigkeit einer Übergangsperiode vom CVM zur Einführung eines neuen umfassenden Rechtsstaatlichkeitsmechanismus für alle EU-Mitgliedstaaten.
In Bulgarien hat sich die Lage in Bezug auf die Rechtsstaatlichkeit und die Bekämpfung der Korruption und der organisierten Kriminalität verschlechtert. Als besonders problematisch wurde die Unabhängigkeit der Justiz und die Rechenschaftspflicht der Staatsanwaltschaft gewertet. Bulgarien ist in der internationalen Rangliste der Medienfreiheit und der Korruption zurückgefallen.
In den vergangenen vier Jahren wurden konzertierte Anstrengungen zur Reform der Justiz unternommen (darunter auch die Verfassungsreform von 2015). Allerdings hat sich die Lage seit 2016 rasch verschlechtert, denn eine Reihe neuer Gesetzesvorschläge hat mitunter die Unabhängigkeit der Justiz direkt untergraben. Außerdem wurde betont, dass es ohne eine echte Reform des bulgarischen Strafverfolgungssystems nicht möglich sei, von einer unabhängigen Justiz in Bulgarien zu sprechen. In diesem Kontext wurde auch auf die starke Ähnlichkeit der bulgarischen Staatsanwaltschaft mit der alten Staatsanwaltschaft nach sowjetischem System hingewiesen. Den Vertretern der Zivilgesellschaft zufolge hat der Generalstaatsanwalt immer noch eine sehr große Machtfülle, während die Pflicht,

Rechenschaft abzulegen, fast völlig fehlt, obwohl dies wiederholt durch den CVM beanstandet worden ist.
Die Unabhängigkeit der Richter hat sich im letzten Jahr wesentlich verschlechtert. Die Kommunalwahlen und die Ernennung des neuen Generalstaatsanwalts Ende Oktober 2019 hatten das öffentliche, soziale und wirtschaftliche Leben im Land beeinflusst, und es kam es zu beispiellosen Angriffen auf Richter und ihre Gerichtsurteile. Dies signalisierte einen schrumpfenden Spielraum für die Zivilgesellschaft im Allgemeinen und die Berufsorganisationen im Besonderen. Hingewiesen wurde auf einen im Parlament eingebrachten Gesetzesentwurf, Richtern jedwede Bildung einer Organisation oder die Beteiligung an einer NRO zu untersagen.

Uns sind keine Meinungsumfragen bekannt, die auf eine Verschlechterung der Lage schließen lassen, und auch unsere Daten deuten nicht darauf hin. Im Gegenteil: Die Europäische Kommission kam in ihrem jüngsten Bericht über die Fortschritte Bulgariens in Bezug auf die Benchmarks des Kooperations- und Kontrollverfahrens (CVM), der am 22. Oktober 2019 veröffentlicht wurde, zu dem Schluss, dass Bulgarien alle sechs Kriterien des Verfahrens erfüllt hat. Die Fortschritte, die Bulgarien im Rahmen des CVM erzielt hat, waren nach Auffassung der Kommission ausreichend, um die Verpflichtungen, die Bulgarien zum Zeitpunkt des EU-Beitritts eingegangen ist, zu erfüllen.
In ihren CVM-Berichten stützt sich die Europäische Kommission auf eine breite Palette von Quellen. Ihre Bewertung ist das Ergebnis einer sorgfältigen Analyse auf der Grundlage einer engen Zusammenarbeit mit den bulgarischen Behörden sowie der von der Zivilgesellschaft und anderen Interessenträgern und Beobachtern bereitgestellten Informationen.
Nach einer Aussprache im LIBE-Ausschuss brachte das EP auch seine Unterstützung für die Einstellung des Kooperations- und Kontrollverfahrens für Bulgarien zum Ausdruck. Dies ist eine weitere wichtige Anerkennung der bedeutenden Ergebnisse, die seit der Einführung des Verfahrens im Jahr 2007 bei der Reform des Justizwesens und der Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität erzielt wurden. Die Reformen sind sichtbar und unumkehrbar.
In den letzten 10 Jahren hat Bulgarien in Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission und unter Mitwirkung von Sachverständigen aus den Mitgliedstaaten seine Verfassung zweimal geändert: Die Arbeit des Obersten Justizrates wurde verbessert. Eine Aufsichtsbehörde des Obersten Justizrats wurde eingerichtet, um die verantwortungsvolle Führung der Justiz zu unterstützen und die ethischen Standards der Richter zu stärken.
Grundlegende Änderungen an wichtigen Rechtsvorschriften wurden eingeleitet. 2016 wurden umfassende Änderungen des Justizgesetzes angenommen, um die vollständige Umsetzung der aktualisierten Strategie für die Justizreform sicherzustellen, die 2015 von der Nationalversammlung gebilligt wurde. Diese Änderungen, die in enger Zusammenarbeit mit Interessenträgern und Vertretern der Fachkreise vorgenommen wurden, haben zur

Verbesserung der Rechtsvorschriften in einer Reihe von Bereichen beigetragen, von der Laufbahnentwicklung der Richter bis hin zur internen Verwaltung der Justiz.
Im Laufe der Jahre wurden erhebliche Verbesserungen erzielt. Genannt seien die Zuteilung der Fälle an die Gerichte nach dem Prinzip der Randomisierung, E-Justiz, Analyse der Arbeitsbelastung der Justiz und der Richter, Aus- und Fortbildung von Richtern und Staatsanwälten usw.
In Bulgarien wurden in diesem Zeitraum erhebliche institutionelle Änderungen vorgenommen, darunter die Einrichtung spezialisierter Gerichte und Stellen der Staatsanwaltschaft zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität. Es gibt nun auch eine Antikorruptionskommission. In den letzten Jahren wurde die Strafverfolgung mehrmals umorganisiert, um die Effizienz zu verbessern. Rechenschaft und Transparenz der Arbeit des Generalstaatsanwalts und der Staatsanwaltschaft wurden erweitert und eine wirksame Umsetzung ist gewährleistet. Neben den Jahresberichten über die Anwendung des Gesetzes und über die Tätigkeiten der Staatsanwaltschaft und der Ermittlungsbehörden gemäß Artikel 138 und Artikel 138a des Gerichtsgesetzes, die der Generalstaatsanwalt dem Obersten Justizrat und der Nationalversammlung auf Ersuchen des Rechtsausschusses alle drei Monate vorlegt, wird der Generalstaatsanwalt im Zusammenhang mit der Ausübung der Funktionen der Justiz und den Ergebnissen der Kriminalitätsbekämpfung angehört (Artikel 27 der Geschäftsordnung der Nationalversammlung). Auch andere ständige Ausschüsse und Interimsausschüsse der Nationalversammlung haben den Generalstaatsanwalt zu Anhörungen eingeladen. Informationen über die Arbeitsweise der Staatsanwaltschaft und der Ermittlungsstellen werden auch im Rahmen des Gesetzes über den Zugang zu öffentlichen Informationen bereitgestellt.
Aufgrund der verschiedenen Maßnahmen im Zuge der Anwendung des Kooperations- und Kontrollverfahrens (umfassender Rechtsrahmen, stabiles wirtschaftliches und institutionelles Umfeld, spezialisierte, gut strukturierte und funktionierende Justiz- und Polizeibehörden zur Bekämpfung von Kriminalität und Korruption usw.) konnten die Auswirkungen und der Umfang der organisierten Kriminalität erheblich eingedämmt werden und sind nun mit denen in anderen EU-Mitgliedstaaten vergleichbar. Bulgarien ist ein zuverlässiger Partner der internationalen Gemeinschaft im Bereich der Strafverfolgung.
Auch bei der Korruptionsbekämpfung werden erste positive Ergebnisse erzielt, die sich auch bis in die höheren Kreise der Macht bemerkbar machen.
Bulgarien setzte die Umsetzung der wenigen verbleibenden Empfehlungen der Kommission fort, die außerhalb des Anwendungsbereichs der Benchmarks formuliert wurden:
Auf der Grundlage der Stellungnahme und der Empfehlungen der Venedig-Kommission nahm die Regierung am 6. Dezember 2019 neue Änderungsentwürfe (zur Strafprozessordnung und zum Justizgesetz) in Bezug auf die Rechenschaftspflicht des Generalstaatsanwalts an. Der Entwurf wurde der Nationalversammlung vorgelegt. Nun wird abgewartet, wie das Verfassungsgericht die maßgeblichen Bestimmungen der Verfassung (Artikel 126 Paragraf 2) auslegt.

Das Parlament hob die Bestimmungen über die automatische vorübergehende Suspendierung von Richtern, die sich in einer Untersuchung befinden, sowie die Bestimmungen auf, nach denen Richter ihre Zugehörigkeit zu Berufsverbänden erklären müssen (Gesetz über das Justizwesen).

Im September 2019 initiierte die Regierung die Bildung eines nationalen Post-Monitoring-Rates für Zusammenarbeit und Koordinierung (Erlass Nr. 240 vom 24. September 2019), dem Vertreter der drei Gewalten und der Zivilgesellschaft angehören werden. Sie wird der Öffentlichkeit über ihre Beratungen und die ergriffenen Maßnahmen Bericht erstatten. Nach einer Änderung (Erlass Nr. 21 vom 18. Februar 2020) ermöglicht der Erlass nun, bevor der Mechanismus zum Einsatz gelangt, die Einrichtung eines Bürgerrates. Diesem werden NRO mit Erfahrungen in den Bereichen Korruptionverhütung und -bekämpfung und Justizreformen sowie auf nationaler Ebene anerkannte Arbeitgeber angehören.

Die Zusammenarbeit mit GRECO wird CVM-unabhängig betrieben. Im Rahmen der vier bisherigen Bewertungsrunden kam die Gruppe stets zu der Feststellung, dass Bulgarien seinen Empfehlungen in ausreichendem Maße nachkommt.

Bulgarien ist nach wie vor entschlossen, die erzielten Fortschritte so zu konsolidieren, dass sie unumkehrbar sind, die Unabhängigkeit der Justiz zu wahren und die organisierte Kriminalität und Korruption zu bekämpfen.

„Sehr besorgniserregend war die allgemeine Verschlechterung des Zugangs zur Justiz. So sahen sich Umwelt-OZG beim Zugang zur Justiz mit Hürden aufgrund einer unverhältnismäßigen Erhöhung der Gerichtsgebühren konfrontiert, als sie versuchten, das oberste Verwaltungsgericht anzurufen. Außerdem können Einzelpersonen Umweltverträglichkeitsprüfungen nicht anfechten, wenn sie Gebiete von besonderem nationalen Interesse betreffen. Mit Bedauern wurde festgestellt, dass sich Bulgarien nicht an das UNECE-Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Übereinkommen) gehalten hat.“

Durch die geltende Gesetzesänderung wurde eine angemessene Erhöhung der Gebühren und eine anteilige Gebühr bei spezifizierbaren materiellen Ansprüchen im jeweiligen Fall und nur bei Kassationsverfahren eingeführt. Es wurde eine Obergrenze für die Festlegung der anteiligen Gebühr eingeführt. Damit soll ein Ausgleich zwischen dem Grundsatz des Zugangs zur Justiz und der Einführung gerechtfertigter Gerichtsgebühren erreicht werden. Die Höhe der in Verwaltungsverfahren erhobenen Gebühren ist seit 1998 unverändert geblieben, während der Mindestlohn um mehr als das zehnfache gestiegen ist. Die Gebühren sind daher gerechtfertigt. Sie entsprechen den wirtschaftlichen Bedingungen im Land und ermöglichen eine wirksamere und schnellere Rechtspflege sowie die Umsetzung der verfassungsmäßigen Rolle der obersten Gerichte in Bezug auf die Einheitlichkeit der Rechtsprechung. Die niedrigen

Gebühren in erstinstanzlichen Verfahren wurden beibehalten [10 BGN, was ca. 5 EUR entspricht, bzw. 50 BGN (ca. 25 EUR) für Bürger und Organisationen], wodurch der Zugang zum Gericht als Schutz vor rechtswidrigen Gesetzen oder Unterlassungen der Verwaltung gewährleistet wird. Auch die Gebühren in Kassationsverfahren bleiben niedrig (70 BGN (ca. 35 EUR) bzw. 370 BGN (ca. 185 EUR), wenn kein materielles Interesse in dem Fall vorliegt, und – wenn ein materielles Interesse vorliegt – 0,8 % des materiellen Interesses, aber maximal 1700 BGN (ca. 850 EUR) und 4 500 BGN (ca. 2 250 EUR), wenn das materielle Interesse 10 Mio. BGN (ca. 5 Mio. EUR) übersteigt.

Im nationalen Umweltrecht ist vorgesehen, dass die Öffentlichkeit vor Gericht Stellungnahmen/Entscheidungen anfechten kann, die im Zusammenhang mit Umweltbewertungen von Plänen und Programmen/Umweltfolgenabschätzungen gemäß dem Umweltschutzgesetz entstanden sind (Artikel 88 Paragraf 3, Artikel 93 Paragraf 10 und Artikel 99 Paragraf 8 Umweltschutzgesetz).

Die Abschaffung der Kassationskontrolle bei der Anfechtung gerichtlicher Entscheidungen der zuständigen Behörden über die Umweltprüfungen bzw. Umweltverträglichkeitsprüfungen in Bezug auf Investitionsvorschläge, Pläne und Programme für Gebiete von nationaler Bedeutung (die als solche durch einen Rechtsakt des Ministerrats definiert werden und Gebiete von strategischer Bedeutung sind) ist auf eine sehr kleine Zahl von Fällen beschränkt, in denen ein besonderes öffentliches Interesse vorliegt. Der Zugang zu den Gerichten ist stets garantiert, wenn ein Verwaltungsakt Gegenstand einer gerichtlichen Überprüfung durch ein Gericht sein kann, das für rechtliche und faktische Fragen uneingeschränkt zuständig ist.

Was die Vorwürfe im Zusammenhang mit dem Übereinkommen von Aarhus betrifft, ist zu betonen, dass der Öffentlichkeit die gerichtliche Überprüfungsmöglichkeit in Bezug auf bestimmte Kategorien von Verwaltungsakten gemäß Raumordnungsgesetz zugesichert ist. Davon umfasst sind die im Rahmen des Umweltschutzgesetzes erlassenen Rechtsakte. Artikel 125 Paragraf 7 des Raumordnungsgesetzes schreibt die Umweltprüfung als Teil des Entwicklungsplans ausdrücklich vor. Die Entscheidungen bzw. Erklärungen infolge von Umweltbewertungen enthalten zwingend Bedingungen, Maßnahmen und Einschränkungen (Artikel 82 Paragraf 4 Umweltschutzgesetz) in Bezug auf die Raumentwicklung, die in der Praxis die Umweltkomponente des Entwicklungsplans bilden.

Der Zugang zu den Gerichten in Bezug auf Verwaltungsakte im Rahmen des Raumordnungsgesetzes ist garantiert. Demnach kann eine Entscheidung infolge einer Umweltfolgenabschätzung oder die Entscheidung, keine Umweltfolgeabschätzung durchzuführen, bzw. eine Entscheidung oder eine Erklärung infolge einer Umweltprüfung als integraler Bestandteil des Verwaltungsakts im Rahmen des Raumordnungsgesetzes angefochten werden. Die Umweltkomponente der Verwaltungsakte im Rahmen des Raumordnungsgesetzes wird durch die Rechtsakte im Rahmen des Umweltschutzgesetzes ergänzt. Vom Gesetz her bilden sie eine Gesamteinheit mit den Rechtsakten im Rahmen des Raumordnungsgesetzes.

Die Vorwürfe, wonach es eine Tendenz zu einer schrittweisen Beschränkung des Zugangs zu den Gerichten gebe, sind auch aus folgenden Gründen haltlos:

- Die Bestimmungen von Artikel 131 des Gesetzes über den Zugang zu öffentlichen Informationen sehen ausdrücklich vor, dass bestimmte Gerichtsverfahren in nur einer Instanz verhandelt werden. Das gilt für die Anfechtung von Entscheidungen des Ministers für Umwelt und Wasserwirtschaft im Zusammenhang mit Investitionsvorhaben, deren Erweiterungen oder Änderungen, sofern es um Gebiete geht, die durch einen Rechtsakt des Ministerrats als Gebiete von nationaler Bedeutung ausgewiesen sind und als Gebiete von strategischer Bedeutung gelten (Artikel 93 Paragraf 10, Artikel 99 Paragraf 7 Umweltschutzgesetz).
- Rechtsprechung des Verfassungsgerichts der Republik Bulgarien und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte: Das bulgarische Verfassungsgericht kam nach eingehender Analyse in seinem Urteil Nr. 5/19.04.2019 zur Verfassungsrechtssache Nr. 12 aus dem Jahr 2018 zu dem Schluss, dass die rechtsstaatlichen Standards für den Zugang zu einem Gericht sowie das Recht der Bürger und Organisationen, ihre Rechte und berechtigten Interessen zu verteidigen, nicht gefährdet sind, wenn nur eine einzige gerichtliche Instanz angerufen werden kann.

„Abschließend stellten sie fest, dass die Menschen in Bulgarien das Gefühl haben, vor Gericht, in den Behörden, im Gesundheitswesen und im Bildungssystem nicht zu ihrem Recht kommen zu können.“

Bulgarien hat ein Netz von Gesundheitsmediatoren aufgebaut, das jedes Jahr ausgedehnt wird. Die Gesundheitsmediatoren stehen der Bevölkerung in geschlossenen Roma-Bezirken und dem sie behandelnden medizinischen Fachpersonal zur Seite. Das Netz wird jährlich aus dem Staatshaushalt finanziert. Im Jahr 2019 gab es bereits 247 Mediatoren in 28 Regionen. Im Jahr 2020 soll es 260 Mediatoren in 137 Gemeinden in allen 28 Regionen geben.

Einer einschlägigen amtlichen Bewertung zufolge konnten dank der Arbeit der Gesundheitsmediatoren jährlich mehr als 1 000 Menschen aus schwer erreichbaren Gemeinschaften gesundheitsversichert werden. Im Jahr 2019 konnten die nachstehenden Haupterfolge erzielt werden: Es wurden mehr als 3 500 Informationsveranstaltungen und -schulungen zu Gesundheitsthemen durchgeführt, an denen über 12 000 Menschen teilgenommen haben. Es wurde Unterstützung für Vorsorgeuntersuchungen von 6 109 Kindern und 5 355 Erwachsenen geleistet, sowie für 8 475 Kinder-Impfungen und 1 059 Erwachsenen-Impfungen gemäß den Impfplänen der Republik Bulgarien (außerhalb von Notimpfmaßnahmen). 64 Gemeinden und 95 Gesundheitsmediatoren beteiligen sich an der Hygienekampagne.

Um Maßnahmen zugunsten der Personen mit der höchsten gesundheitlichen Gefährdung zu ergreifen, hat das Gesundheitsministerium im Jahr 2019 durch eine Änderung des Gesundheitsgesetzes die Stellung der Gesundheitsmediatoren im Wege einer Verordnung in den nationalen Rechtsvorschriften verankert. Derzeit wird eine Verordnung über Mediatoren ausgearbeitet, um die Tätigkeiten des Gesundheitsmediators zu regeln und dadurch die rechtlichen Voraussetzungen für eine wirksame Prävention zu schaffen, sodass die Personenkreise mit der höchsten Gesundheitsgefährdung – Analphabeten, Menschen aus Minderheiten, die ausgegrenzt sind – in den Genuss der Prävention kommen können.

Bemerkungen der italienischen Behörden zu dem Bericht der Gruppe Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit über ihre Informationsreise nach Italien, 5./6. Dezember 2019

Die Polizeikräfte (Carabinieri und Guardia di Finanza) und die Streitkräfte verfügen über die COCER, sog. militärische Vertretungen – eine juristische Instanz innerhalb der italienischen Streitkräfte (einschließlich der Carabinieri und der Guardia di Finanza) –, wie sie im Gesetz Nr. 382 vom 11. Juli 1978 vorgesehen sind und deren Zweck darin besteht, die Angehörigen der Streitkräfte in einigen begrenzten, rechtlich zulässigen Bereichen zu schützen.

Ganz anders ist die Situation der Polizeikräfte der Zivilordnung, für die die Organisation in Gewerkschaften bereits geregelt ist. So hat der Gesetzgeber mit Artikel 82 des Reformgesetzes Nr. 121 vom 1. April 1981 das Recht der Angehörigen der nationalen Polizei verankert, Gewerkschaften beizutreten. Ein vergleichbares Recht wurde mit dem Reformgesetz Nr. 395 vom 15. Dezember 1990 Strafvollzugsbediensteten zuerkannt.

Bemerkungen zum „Koordinierungszentrum für Maßnahmen der Überwachung, der Analyse und des ständigen Austauschs von Informationen über das Phänomen der Einschüchterung von Journalisten“

Das Zentrum gewährleistet den Kontakt zwischen Journalistenvertretern und dem Innenministerium und wird in Fällen einer Bedrohung unverzüglich tätig, indem es diese im Einzelnen bewertet und die erforderlichen Sicherheitsvorkehrungen trifft. Dem Zentrum untersteht die ständige Unterstützungsstelle der Abteilung Öffentliche Sicherheit, die u. a. für Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung der Einschüchterung von Journalisten zuständig ist, etwa durch die Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Informationsstellen und den Polizeipräsidien sowie durch den Informationsaustausch zwischen Polizeibeamten und Journalisten über relevante Themen.

Mit Ministerialerlass vom 21. November 2017 wurde im Innenministerium das „Koordinierungszentrum für Maßnahmen der Überwachung, der Analyse und des ständigen Austauschs von Informationen über das Phänomen der Einschüchterung von Journalisten“ eingerichtet.

Das Gremium unter Leitung des Ministers hat eine „politische“ Rolle mit strategischen Planungsfunktionen und sieht die Beteiligung von Vertretern des Informationssektors vor. Es ist damit eine wichtige Kontakt- und Konsultationsstelle, die für die Ermittlung entsprechender Maßnahmen zum Schutz der Pressefreiheit nützlich ist.

Es hat sich als notwendig erwiesen, dass die Arbeit des Koordinierungszentrums von Anfang an von einer technischen Unterstützungsstelle (mit operativen Aufgaben) in der Abteilung Öffentliche Sicherheit begleitet wird, die das wichtigste Forum für den Austausch zwischen den Ansprechpartnern der zuständigen Dienststellen und den Journalistenverbänden darstellt.

Die ständige Unterstützungsstelle wurde 2018 in der Zentraldirektion der Kriminalpolizei im Einklang mit den Leitlinien der Abteilung Öffentliche Sicherheit im Hinblick auf folgende Punkte eingerichtet:

- ✓ Beteiligung der zuständigen Dienststellen, bereichsübergreifende Zusammenarbeit und Einbeziehung von Medienvertretern;
- ✓ Regelmäßigkeit der Treffen (mindestens vierteljährlich);
- ✓ Zuständigkeitsbereiche:
  - Überwachung sowie qualitative und quantitative Analyse des Phänomens, einschließlich der Art und Weise der Einschüchterung, der Gründe für die Vorfälle und der geografischen Verteilung;
  - Präventions- und Bekämpfungsmaßnahmen, u. a. durch die Förderung der Zusammenarbeit zwischen Medien und Polizeipräsidien und den Austausch von Informationen zwischen Polizeibeamten und Journalisten über relevante Aspekte.

Im Rahmen der Tätigkeiten der ständigen Unterstützungsstelle erhält die Zentraldirektion der Kriminalpolizei (Abteilung Kriminalitätsanalyse) monatliche Berichte über die von den Polizeipräsidien gemeldeten Einschüchterungsversuche sowie über die Warnhinweise seitens der Plattform des Europarates zum Schutz von Journalisten.

Im November 2018 gab die DPS den Präfekten entsprechende Anweisungen[24], damit dieses Thema in den Provinzialausschüssen für öffentliche Ordnung und Sicherheit behandelt wird, und zwar wenn möglich unter Beteiligung der lokalen Vertreter der Berufsverbände. Gleichzeitig wurde auf die Möglichkeit hingewiesen, die Zusammenarbeit zwischen Presseverbänden und Polizei auf lokaler Ebene zu stärken, um so die nützlichere Interaktion in den Provinzen zu erleichtern und einen kontinuierlichen und rechtzeitigen Informationsfluss zu fördern.

[24] Rundschreiben des Polizeichefs – Generaldirektor für öffentliche Sicherheit Nr. MI-123-U-C-1-3-2018-68 vom 21. November 2018 betreffend die „ständige Unterstützungsstelle für das Koordinierungszentrum für Maßnahmen der Überwachung, der Analyse und des ständigen Austauschs von Informationen über das Phänomen der Einschüchterung von Journalisten“.

So heißt es in der *Erklärung Italiens*[25] der Ständigen Vertretung bei der OSZE in Bezug auf das Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension (HDIM), 2019, Arbeitssitzung 2 – Grundfreiheiten I, dass

die italienische Regierung 2017 das „Koordinierungszentrum für Maßnahmen der Überwachung, der Analyse und des ständigen Austauschs von Informationen über das Phänomen der Einschüchterung von Journalisten“ eingerichtet hat. Das Zentrum ist die erste Initiative ihrer Art auf europäischer Ebene. Es gewährleistet den Kontakt zwischen Journalistenvertretern und dem Innenministerium und wird in Fällen einer Bedrohung unverzüglich tätig, indem es diese im Einzelnen bewertet und die erforderlichen Sicherheitsvorkehrungen trifft.

Das Innenministerium hat auch die Sicherheitsbehörden der Provinzen dazu angehalten, die Arbeit des Zentrums auf lokaler Ebene unter Beteiligung von Journalisten und lokalen Medienvertretern nachzuahmen, um unverzüglich Entscheidungen über die am besten geeigneten Maßnahmen treffen zu können.

Bisher hat die Polizei in 176 Fällen Überwachungsmaßnahmen durchgeführt; 19 Journalisten werden beschützt.“

Ergänzend ist noch darauf hinzuweisen, dass das Innenministerium auf seiner Website ihre „Social-Media-Politik“ (https://www.interno.gov.it/it/social-media-policy) veröffentlicht hat. Dort heißt es u. a., dass

Folgendes nicht geduldet wird: verletzende Äußerungen, Täuschungen, Panikmache, illegale oder zu illegalen Aktivitäten anstiftende Inhalte, Beleidigungen, Obszönitäten, Drohungen oder Verhaltensweisen, die gegen die Menschenwürde, das Ansehen der Institutionen, die Rechte von Minderheiten und Minderjährigen oder die Grundsätze der Freiheit und der Gleichheit verstoßen.

Nicht erlaubt sind außerdem Formen der Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der Ethnie, der Sprache, der Religion, der Weltanschauung, der sexuellen Ausrichtung, des Alters sowie persönlicher und sozialer Lebensumstände.

[25] Dokument HDIM.DEL/0653/19/IT vom 4. Oktober 2019.

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

Rue Belliard/Belliardstraat 99
1040 Bruxelles/Brussel
BELGIQUE/BELGIË

Verantwortlicher Herausgeber: Referat Besuchergruppen/Veröffentlichungen
EESC-2023-39-DE

www.eesc.europa.eu

© Europäische Union, 2023
Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.
Für die Verwendung oder Reproduktion der Fotos / Abbildungen muss die Genehmigung direkt beim Urheberrechtsinhaber eingeholt werden.

Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union

Print
QE-09-23-165-DE-C
ISBN 978-92-830-6100-7
doi:10.2864/968844
Online
QE-09-23-165-DE-N
ISBN 978-92-830-6102-1
doi:10.2864/973473

DE