

STAND DER DEMOKRATIE, DER MENSCHENRECH TE UND DER RECHTSSTAATLI CHKEIT



**Bericht des
Generalsekretärs des
Europarates**

2023

**ZUSTAND DER
DEMOKRATIE,
MENSCHENRECHTE
UND DIE
RECHTSSTAATLICHKEIT**

*Bericht des
Generalsekretärs des
Europarates 2023*

Europarat

Französische Ausgabe

Situation de la démocratie, des droits humains et de l'État de droit

Alle Rechte vorbehalten.

Kein Teil dieser Veröffentlichung darf ohne vorherige schriftliche Genehmigung der Direktion für Kommunikation (F-67075 Strasbourg Cedex oder publishing@coe.int) in irgendeiner Form oder auf irgendeine Weise elektronisch (CD-Rom, Internet usw.) oder mechanisch, einschließlich Fotokopien, Aufzeichnung oder Informationsspeicherung oder -abruf, übersetzt, reproduziert oder übertragen werden (F-67075 Strasbourg Cedex oder publishing@coe.int).

Layout:

Abteilung für die Produktion von
Dokumenten und Publikationen
(SPDP), Europarat

Fotos: Europarat, Parlament von
Island

Veröffentlichungen des
Europarates F-67075 Straßburg
Cedex www.coe.int

© Europarat, April 2023 Gedruckt
im Europarat

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|------------|
| EIN VORWORT DES GENERALESEKRETÄRS | 5 |
| DIE WICHTIGSTEN ERGEBNISSE DES BERICHTS | 8 |
| LEITFADEN ZUM BERICHT | 13 |
| TEIL I – DEMOKRATISCHE INSTITUTIONEN | 15 |
| KAPITEL 1 – EFFIZIENTE, UNPARTEIISCHE UND UNABHÄNGIGE JUSTIZ | 17 |
| Einführung | 17 |
| Unabhängigkeit der Justiz | 21 |
| Gerichtliche Rechenschaftspflicht | 29 |
| Effizienz der Justizsysteme | 32 |
| KAPITEL 2 – MEINUNGSFREIHEIT | 37 |
| Einführung | 37 |
| Rechtliche Garantien für die Meinungsfreiheit | 38 |
| Sicherheit von Journalisten und anderen, die sich äußern | 41 |
| Unabhängiges und pluralistisches Medienumfeld | 45 |
| Zuverlässigkeit und Vertrauen in Informationen | 48 |
| KAPITEL 3 – VERSAMMLUNGSFREIHEIT UND VEREINIGUNGSFREIHEIT | 53 |
| Einführung | 53 |
| Versammlungsfreiheit | 54 |
| Vereinigungsfreiheit | 58 |
| KAPITEL 4 – POLITISCHE INSTITUTIONEN | 65 |
| Einführung | 65 |
| Funktionsweise demokratischer Institutionen | 66 |
| Demokratische Wahlen | 68 |
| Lokale und regionale Demokratie | 72 |
| Verantwortungsvolle Staatsführung auf allen Ebenen | 73 |
| KAPITEL 5 – INTEGRITÄT DER INSTITUTE | 79 |
| Einführung | 79 |
| Rahmen für die institutionelle Integrität | 80 |
| Verhaltensnormen für Beamte | 83 |
| Integrität, Wirksamkeit und Auswirkungen von Rechenschafts- und Durchsetzungsmechanismen | 86 |
| Kriminelle und nicht strafrechtliche Durchsetzungsmechanismen | 89 |
| TEIL II – DEMOKRATISCHES UMFELD | 93 |
| KAPITEL 6 – MENSCHENWÜRDE | 95 |
| Einführung | 95 |
| Bekämpfung des Menschenhandels | 96 |
| Förderung und Schutz der Frauenrechte | 98 |
| Menschenrechte und Würde von Kindern | 102 |
| Soziale Rechte | 110 |
| Humane Haftbedingungen | 117 |
| KAPITEL 7 – ANTIDISKRIMINIERUNG, VIELFALT UND INKLUSION | 121 |
| Einführung | 121 |
| Antidiskriminierung | 122 |
| Vielfalt und Inklusion | 130 |
| KAPITEL 8 – DEMOKRATISCHE TEILHABE | 143 |
| Einführung | 143 |
| Bildung für Demokratie | 144 |
| Jugend für Demokratie | 147 |
| Kultur und Kulturerbe für Demokratie | 152 |



Marija Pejčinović Burić
Generalsekretär des Europarates

EIN VORWORT DURCH DEN GENERALSEKRETÄR

O am 16. und 17. Mai dieses Jahres treffen sich die europäischen Staats- und Regierungschefs in Reykjavik zum 4. Gipfel der Staats- und Regierungschefs des Europarates. Dies wird eine Gelegenheit für unsere 46 Mitgliedstaaten sein, sich den Werten und Standards zu verpflichten, die diese Organisation in unserem gesamten Rechtsbereich schützt und fördert. Darüber hinaus werden diese Führer die Chance haben, sich auf spezifische Maßnahmen und Prioritäten zu einigen, die das Leben der Menschen auf unserem Kontinent verbessern werden. Dies könnte nicht rechtzeitig sein. Die brutale, illegale und anhaltende Aggression der Russischen Föderation gegen die Ukraine und ihr Volk hat tiefgreifende Auswirkungen auf die Geopolitik Europas und der gesamten Welt gehabt. Jede internationale Organisation muss klar sein, wie sie ihr Handeln anpassen wird, um den neuen Realitäten Rechnung zu tragen und den Erfolg des Multilateralismus im Einklang mit ihrem Mandat zu gewährleisten. Der Europarat ist da keine Ausnahme.

▪ Diese Organisation wurde gegründet, um einen Frieden auf der Grundlage der Einheit zu gewährleisten, der auf Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit beruht. Die demokratische Sicherheit dieser Art beruht jedoch auf politischem Willen. Die Russische Föderation hat das im Laufe der Jahre verloren. Es begann einen Prozess demokratischer Rückschritte, der in früheren Jahresberichten dargestellt werden kann, und führte schließlich zu der entsetzlichen Gewalt, die den raschen Ausschluss Russlands von dieser Organisation im vergangenen Jahr erforderte.

▪ Reykjavik wird daher der Ort sein, an dem wir die Mitgliedstaaten bitten, ihre Entschlossenheit zu demonstrieren, dafür zu sorgen, dass die Russische Föderation sowohl das erste als auch das letzte Land sein wird, das von unseren Werten und unserer Organisation abweicht, dass demokratische Rückschritte gestoppt und umgekehrt werden und dass sie zusammenarbeiten, damit unsere Standards in allen Bereichen des Lebens der Europäer angewandt werden – sowohl die bestehenden Herausforderungen als auch die entstehenden Herausforderungen.

▪ Bei der Entscheidung über diese Dinge sollten die Staats- und Regierungschefs den Zustand berücksichtigen, in dem Europa heute ist, die Empfehlungen der hochrangigen Reflexionsgruppe unter dem Vorsitz von Irlands ehemaliger Präsidentin Mary Robinson im vergangenen Jahr und diesen Jahresbericht.

▪ Leider zeigen diese Seiten, dass in vielen Bereichen der demokratische Rückschritt weitergeht. Beispiele

hierfür sind:

- ▶ eine Zunahme der Gewalt gegen Journalisten, der Einsatz von Überwachungsmaßnahmen, um sie zu verfolgen und einzuschüchtern, und der Einsatz von Taktiken, die von der Inhaftierung bis hin zu strategischen Klagen gegen die Beteiligung der Öffentlichkeit reichen, um investigative Journalisten und andere daran zu hindern, ihre Arbeit zu tun, zu stören, zu entmutigen und zu verhindern;
- ▶ neue Rechtsvorschriften und der Missbrauch bestehender Gesetze, um den Aktivismus der Zivilgesellschaft und die Versammlungsfreiheit einzuschränken, wobei öffentliche Demonstrationen zu Unrecht als gefährlich und/oder eingeschränkt oder verhindert eingestuft werden, übermäßige Gewalt gegen Demonstranten und Nichtregierungsorganisationen (NRO) mit zunehmenden finanziellen Beschränkungen und bürokratischen Hürden konfrontiert ist; die Justiz wird auch weiterhin eingesetzt, um die politische Opposition zu untergraben;
- ▶ ein polarisiertes politisches Umfeld, in dem Hassreden sowohl online als auch offline weiter zunehmen und sich häufig auf Frauen und eine Reihe von Minderheiten und gefährdeten Gruppen richten.
- ▶ Diese negativen Trends sind nicht überall zu finden, und es ist wichtig zu erkennen, dass es auch in einigen

Mitgliedstaaten positive Entwicklungen gibt. Dazu gehören:

- ▶ weitere Ratifizierungen des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, wobei das Strafrecht in mehr Ländern besser an die Anforderungen des Vertrags angeglichen wird, und Fortschritte bei der Kriminalisierung der digitalen Dimension der Gewalt gegen Frauen;
 - ▶ in Bezug auf die Rechte des Kindes haben die meisten Mitgliedstaaten Gesetze und Strategien zum Schutz von Kindern vor Gewalt eingeführt, wobei mehr als 25 integrierte Strategien entwickelt wurden; die meisten haben dasselbe getan, um Kinderarmut und soziale Ausgrenzung zu bekämpfen; und mindestens 30 Länder haben gehandelt, um die Leitlinien des Ministerkomitees für kinderfreundliche Justiz umzusetzen;
 - ▶ trotz des zunehmenden Problems der Hetze gibt es auch verstärkte Anstrengungen, um sie längerfristig mit der Empfehlung unseres eigenen Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten für einen umfassenden Ansatz innerhalb eines Menschenrechtsrahmens zu bekämpfen, mehrere nationale und regionale Parlamente, die Verhaltenskodizes verabschieden und internationale und regionale Kooperationsinitiativen anwenden, die Trends erfassen, Rechtsvorschriften überprüfen und Kapazitäten zur wirksamen Bekämpfung von Hassreden aufbauen.
- Es ist auch richtig, die Schritte, die die Mitgliedstaaten unternommen haben, um Millionen ukrainischer Flüchtlinge aufzunehmen, besonders zu erwähnen und dafür zu sorgen, dass die Menschenrechte dieser Menschen gewahrt werden. Die nationalen Behörden haben Schulungen durchgeführt, um ihnen zu helfen, die physischen und psychischen Bedürfnisse derjenigen zu befriedigen, die oft stark gelitten haben und in Angst um die Menschen und Orte leben, die sie zurückgelassen haben. Dieser Ansatz war notwendig und ist sehr willkommen.
- Für jeden dieser Trends – und jeden Indikator, der in diesem Bericht gemessen wird – gibt es einen Gesamteindruck, und es gibt außerirdische Beispiele, für gute und kranke Zwecke. Zusammengefasst ist es ein sehr gemischtes Bild, und das ist nicht gut genug. Wir können eine „Verkehrslichter“ nicht tolerieren, die unseren Werten und Standards entspricht, wobei Gefahrensignale und rote, bernsteinfarbene und grüne Lichter ein- und ausgeschaltet werden. Es gab nie eine Zeit, in der alle unsere Mitgliedstaaten mit genau derselben Geschwindigkeit unterwegs waren. Es gab jedoch eine Zeit, in der es das Gefühl gab, dass wir eindeutig auf derselben Reise waren und gemeinsam Fortschritte erzielten und zu einem gemeinsamen Ziel kamen. Im Interesse eines jeden Europäers müssen wir darauf zurückkommen.
- Wie können wir das erreichen? In erster Linie müssen die Mitgliedstaaten die Europäische Menschenrechtskonvention umsetzen und die Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte voll und ganz und rasch vollziehen und ihren Verpflichtungen im Rahmen der Europäischen Sozialcharta nachkommen. Dies ist der grundlegende Ausgangspunkt.
- In diesem Moment besteht eine klare Priorität darin, unseren Mitgliedstaat Ukraine und seine Bevölkerung zu unterstützen. Ihr Leiden und ihre Bedürfnisse werden uns allen offengelegt. Einiges von dem, was wir tun, um zu helfen, wird in diesem Bericht erwähnt, aber es ist wichtig, dass wir unsere Bereitschaft signalisieren, dies nach Bedarf zu sehen und anzupassen und auszuweiten. Im vergangenen Jahr haben wir den Aktionsplan umgesetzt, den wir mit den ukrainischen Behörden im Lichte der Realitäten vor Ort angepasst haben. Wir haben ein weiteres Thema zu Resilienz, Erholung und Wiederaufbau angenommen. Wir haben uns auch darüber klar gemacht, dass die Rechenschaftspflicht für die Verbrechen, die die Russische Föderation vor Ort begangen hat, sichergestellt werden muss, mit fachkundiger Unterstützung für die Untersuchung schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen durch den ukrainischen Generalstaatsanwalt, unseren Vorschlag, ein Schadensregister als notwendiger erster Schritt zu einem Entschädigungsmechanismus zu erstellen, und unser Angebot, mit anderen bei einer möglichen internationalen Justizbehörde zusammenzuarbeiten, um das Verbrechen der Aggression zu bekämpfen.
- Wir sind bereit, die Ukraine, die Republik Moldau, Georgien und andere Länder im Beitrittsprozess der Europäischen Union (EU) bei der Durchführung der Reformen zu unterstützen, die für die Mitgliedschaft in der EU erforderlich sind, wie wir es in der Vergangenheit für viele Länder getan haben. Diese Länder sind souveräne Demokratien. Sie haben eine europäische Perspektive gesucht und angeboten. Wir müssen unseren Beitrag dazu leisten.
- ^{Ebenso} müssen wir mit der EU selbst zusammenarbeiten, um die positiven und wichtigen Fortschritte, die im vergangenen Jahr im Hinblick auf ihren Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention erzielt wurden, abzuschließen. Dies ist entscheidend für die Vervollständigung der Menschenrechtsarchitektur unseres Kontinents.
- Auch wir müssen unser Engagement für die Anwendung unserer Werte und Standards auf die neuen und sich entwickelnden Herausforderungen, vor denen unsere Gesellschaften stehen, aufrecht erhalten. Wir arbeiten bereits an neuen Instrumenten für künstliche Intelligenz (KI) und Menschenrechte sowie Umwelt und Menschenrechte. Es ist richtig, dass dies weitergehen und liefern sollte. Dasselbe müssen wir bei allen unseren

Standardsetzungs-, Überwachungs- und Kooperationsaktivitäten tun. Dieser Bericht zeigt, dass in jedem Aspekt unserer Arbeit Fortschritte für einige erzielt wurden, während andere die Risiken, Bedrohungen und Schäden erleben, die den Raum einnehmen, in dem Rechte die Gerechtigkeit schützen sollten. Dies gilt unabhängig davon, ob wir über Roma und Reisende, LGBTI-Personen oder bestimmte Glaubensrichtungen oder nationale oder sprachliche Minderheiten sprechen. Auch dort, wo die Justizsysteme schwach oder kompromittiert sind, wo Korruption eingetreten ist oder wo Cyberkriminalität gedeiht. Wir müssen unsere Anstrengungen verdoppeln, um all diese und noch mehr anzugehen.

▪ Schließlich ist es wichtig, die Hoffnung anzuerkennen, die wir für andere vertreten. Zum Zeitpunkt meines letzten Jahresberichts war Russland bereits aus dem Europarat ausgeschlossen worden. Jetzt ist es auch außerhalb der Europäischen Menschenrechtskonvention. Wie dieser Bericht anerkennt, haben die russischen Behörden in den vergangenen zwölf Monaten die Rechte der Russen weiter unterdrückt, auch in den Monaten, in denen die Behörden gesetzlich verpflichtet waren.

Umsetzung des Übereinkommens. Jetzt hat das russische Volk keinen Rückgriff auf den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte für Verletzungen seiner Menschenrechte und Freiheiten, die von seiner eigenen Regierung durchgeführt werden.

▪ Wo die Zivilgesellschaft und die demokratischen Kräfte aus Russland und Belarus unsere Werte teilen, sollten wir offen sein, mit ihnen zusammenzuarbeiten und ein Fenster für bessere Zeiten zu schaffen. Das haben wir bereits mit der im vergangenen Jahr eingerichteten Kontaktgruppe des Europarates-Belarus begonnen. Es ist richtig, dass wir mehr tun wollen. Die russischen und belarussischen Behörden können Befürworter der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit als ihre Feinde betrachten. Wir werden es nie tun.

Das vergangene Jahr war ein schreckliches Jahr für Europa. Die Aggression gegen die Ukraine hat außergewöhnliches Leid verursacht: Hunderttausende von Todesfällen, Millionen von Flüchtlingen, schreckliche Geschichten von Folter, Vergewaltigung und Verlust. Wir sehnen uns nach einer Rückkehr zum Frieden: ein nachhaltiger Frieden auf der Grundlage von Gerechtigkeit. In der Zwischenzeit müssen wir lernen und anwenden, welche Lektionen wir können. Europa darf nicht in die Wildnis zurückkehren. Stattdessen müssen wir uns den Grundwerten und Standards der einzigartigen und modernen europäischen Zivilisation widmen, die wir aufgebaut haben, die aber in Gefahr steht. Damit Menschen in Sicherheit und Würde leben und dass Gesellschaften im Frieden, der mit demokratischer Sicherheit einhergeht, gedeihen können, müssen wir mit Engagement und Entschlossenheit handeln.

▪ Reykjavik wird der Lackmestest für uns alle sein.



Marija Pejčinović Burić
Generalsekretär des Europarates

DIE WICHTIGSTEN ERGEBNISSE DES BERICHTS

EFFIZIENTE, UNPARTEIISCHE UND UNABHÄNGIGE JUSTIZ

- ▶ Die Mitgliedstaaten haben Anstrengungen unternommen, um Richter und Staatsanwälte sowie ihre Selbstverwaltungsorgane vor äußeren und internen Einflüssen zu schützen. Ungeachtet dessen bestehen in einigen Staaten ernsthafte Bedrohungen ihrer Buße, und das öffentliche Misstrauen in die Justiz ist weit verbreitet.
- ▶ Die Mechanismen für die Ernennung und Bewertung von Richtern haben sich in Bezug auf Transparenz und Rechenschaftspflicht weiterentwickelt und neue Ethikkodizes angenommen.
- ▶ Richter, Staatsanwälte und Anwälte haben ihre Nachfrage nach Schulungen zu Ethik und nach Zugang zu Gerichten für Frauen und Gruppen in schutzbedürftigen Situationen erhöht, insbesondere wenn diese Ausbildung auf die nationalen Rechtsvorschriften und Praktiken zugeschnitten ist.

MEINUNGSFREIHEIT

- ▶ Gewalttätige Angriffe auf Journalisten haben in mehreren Mitgliedstaaten zugenommen. Die Bemühungen der Mitgliedstaaten, günstige rechtliche und politische Rahmenbedingungen zu schaffen, die Sicherheit von Journalisten zu verbessern und die Transparenz und Lebensfähigkeit der Medien zu erhöhen, wurden in einigen Fällen durch zunehmende Gewalt, Belästigung und Einmischung in die Arbeit von Journalisten überschattet. Desinformation und Hassreden im Internet stellten nach wie vor große Probleme dar, was die Notwendigkeit einer stärkeren Steuerung und Aufsicht über digitale Plattformen zeigt.
- ▶ Die Sicherheit hat besondere Dringlichkeit angenommen, wobei die Aggression der Russischen Föderation gegen die Ukraine tödliche Risiken für Journalisten darstellt.
- ▶ Der Aufwärtstrend bei der Zahl der Inhaftierungen und SLAPP-Klage hat damit gedroht, die Ermittlungsarbeit von Journalisten zu untergraben und kritische Stimmen zum Schweigen zu bringen.
- ▶ Die Anwendung von Überwachungsmaßnahmen gegen Journalisten ist in ganz Europa ein wachsendes Problem.
- ▶ Die Unabhängigkeit und Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Medien- und Medienregulierungsbehörden ist in mehreren Mitgliedstaaten gefährdet.

VERSAMMLUNGSFREIHEIT UND VEREINIGUNGSFREIHEIT

- ▶ In einer wachsenden Zahl von Staaten betrachten Regierungen öffentliche Demonstrationen als gefährlich und behandeln sie als solche, selbst wenn sie friedlich sind.
- ▶ Seit Beginn des Krieges gegen die Ukraine haben die russischen Behörden das Vorgehen gegen die Zivilgesellschaft und die Presse intensiviert, indem sie Nichtregierungsorganisationen liquidiert und mehr als 16000 friedliche Antikriegsdemonstranten verhaftet haben.
- ▶ Die freie Meinungsäußerung und die Beteiligung der Öffentlichkeit wurden in mehreren Mitgliedstaaten durch Maßnahmen eingeschränkt, die von der harten Überwachung von Demonstrationen, Verboten und Zerstörungen von Versammlungen bis hin zu Gesetzesänderungen zur Erhöhung der Möglichkeiten der Sanktionierung derjenigen reichen, die friedliche Versammlungen organisieren oder daran teilnehmen.
- ▶ In einigen Mitgliedstaaten wurden Fälle von Strafverfolgungsbeamten mit übermäßiger Gewalt registriert, die gegen die Grundsätze der Notwendigkeit, der Verhältnismäßigkeit und der Nichtdiskriminierung verstoßen, insbesondere bei friedlichen Demonstrationen.
- ▶ Die Verletzung des Rechts auf Vereinigungsfreiheit in der Russischen Föderation durch ihre Gesetze, die NRO als „ausländische Agenten“ oder „unerwünscht“ kennzeichnen und stigmatisieren, ist systemisch geworden. Zivilgesellschaftliche Organisationen in den Mitgliedstaaten sind auch zunehmend besorgt über Staaten, die Rechtfertigungen aus internationalen Gesetzen und Verträgen

ziehen, um den Zugang von Nichtregierungsorganisationen zu finanziellen Ressourcen zu beschränken, während sie gleichzeitig ihre Fähigkeit, mit erhöhten bürokratischen Anforderungen zu arbeiten, untergraben.

POLITISCHE INSTITUTIONEN

- ▶ Die in Europa abgehaltenen Wahlen stehen weitgehend im Einklang mit demokratischen Standards und respektieren im Allgemeinen die Grundsätze, die im Verhaltenskodex der Venedig-Kommission für bewährte Verfahren in Wahlangelegenheiten festgelegt sind. In einigen Fällen haben Vorwürfe des Missbrauchs staatlicher Mittel, des Wahlkaufs und der Familienwahl Anlass zur Besorgnis gegeben.
- ▶ Im Jahr 2022 haben viele Länder Wahlen abgehalten, die aufgrund der COVID-19-Pandemie früher verschoben wurden. Die Länder passten ihre Abstimmungsmodalitäten an die Pandemiesituationen und an die Bedürfnisse der sozialen Distanzierung an, indem sie Fernabstimmungsregelungen, vorzeitige Abstimmungen und verschiedene andere Formen der bequemen Abstimmung einführten, die von Drive-Through-Umfragen bis hin zu medizinisch unterstützten Wahllokalen reichten.
- ▶ Zu den wichtigsten Themen für die lokalen Behörden gehörten die Aufnahme und Aufnahme von Flüchtlingen, die Verbesserung des Umweltschutzes, die Stärkung der partizipativen Demokratie und die Anwendung von deliberativen Methoden wie Bürgerversammlungen auf lokaler Ebene, Einbeziehung von Jugendlichen in die Entscheidungsfindung und Unzulänglichkeit der verfügbaren Ressourcen.
- ▶ Der über lange Zeit beobachtete Abwärtstrend der Wahlbeteiligung scheint sich trotz einer leichten Verbesserung im Jahr 2022 nicht grundlegend geändert zu haben. Auf der anderen Seite scheinen die Bürger mehr am öffentlichen Leben teilhaben zu wollen. Während die Bürger zunehmend zögern, ihre Stimme an der Wahlurne abzugeben, und das Misstrauen gegenüber öffentlichen Institutionen wächst, nehmen neue Formen der Beteiligung wie Bürgerversammlungen, Konsultationsplattformen oder partizipative Budgetierungsinitiativen zu.
- ▶ Die Polarisierung der politischen Landschaft in einigen Ländern hat zur Verwendung von Hassrede und aufrührerischer oder aggressiver Sprache von Kandidaten geführt. Die Beteiligung von Frauen an Wahlprozessen ist oft unbefriedigend. Der Einsatz neuer Technologien in Wahlprozessen hat zu gemischten und manchmal kritischen Einschätzungen geführt.
- ▶ Die Länder haben die Reformen zur Dezentralisierung der Zuständigkeiten, zur haushaltspolitischen Dezentralisierung, zur Regionalisierung, zur territorialen und administrativen Reformen und zur Förderung der Bürgerbeteiligung fortgesetzt.

INTEGRITÄT DER INSTITUTIONEN

- ▶ Die Übertragung zusätzlicher Zuständigkeiten auf die lokalen Regierungsebenen stellt eine Herausforderung in Bezug auf erhöhte Risiken für die Integrität dar; es sollte mit angemessenen zusätzlichen Mitteln einhergehen.
- ▶ Im Bereich des Sports ist die Integrität unter Druck geraten. Ein Mangel an Integrität im Sport untergräbt die Werte, die im Mittelpunkt der Sportbewegung stehen, wie Respekt, Gleichheit, Fairness und Vertrauen.
- ▶ Die Transparenz der Behörden ist gestiegen. Ungeachtet dessen ist die Umsetzung von Integritätsstandards in mehreren Ländern nach wie vor schwach.
- ▶ Korruptionsbekämpfungsbehörden und andere ähnliche Überwachungs-/Aufsichtsstellen sind häufig unter Ressourcen; Sie sollten über ausreichende finanzielle und personelle Ressourcen verfügen, um ihre Aufgaben wirksam erfüllen zu können.
- ▶ Alle Mitgliedstaaten müssen eine „Null-Toleranz“-Politik zur Geldwäsche verabschieden, um die Ausbreitung nichtdemokratischer Trends in Europa zu verhindern und jene Regime im Ausland davon abzuhalten, sich durch das Waschen ihres Geldes in Europa aufrecht zu erhalten.
- ▶ Die Verfolgung von Korruptionsdelikten hat sich in einigen Ländern nicht als zufrieden stellend erwiesen. Die Staatsanwaltschaft sollte vor unangemessenem Einfluss und Einmischung in die Ermittlung von Strafsachen geschützt werden. Dies ist besonders wichtig für die Verfolgung hochkarätiger Korruptionsfälle.

- ▶ Viele Mitgliedstaaten haben Gesetze zum Schutz von Hinweisgebern oder Rechtsvorschriften erlassen, die sich mit der geschützten Berichterstattung oder der Verhinderung von Vergeltungsmaßnahmen gegen Hinweisgeber befassen.

MENSCHENWÜRDE

- ▶ In ganz Europa wurden lobenswerte Schritte unternommen, um ukrainische Flüchtlinge zu schützen und die Risiken des Menschenhandels zu mindern. Die Zahl der bestätigten Fälle von Menschenhandel im Zusammenhang mit dem Krieg in der Ukraine ist nach wie vor gering.
- ▶ Die Gewährleistung des Zugangs zu Entschädigungen für Opfer von Menschenhandel ist in einigen Mitgliedstaaten nach wie vor eine große Herausforderung.
- ▶ In vielen Ländern wird das Strafrecht besser an die Anforderungen des Übereinkommens von Istanbul angepasst, und es wurden Fortschritte bei der Kriminalisierung der digitalen Dimension der Gewalt gegen Frauen durch spezifische Straftaten erzielt.
- ▶ Die diskriminierende Verteilung des ehelichen Vermögens in Scheidungsverfahren und das anhaltende Versäumnis, den Wert der unbezahlten Betreuungs- und Hausarbeit von Frauen zu berücksichtigen, setzten die wirtschaftliche Anfälligkeit von Frauen fort. Frauen stehen weiterhin vor Herausforderungen bei der Durchsetzung von Unterhalts- und Unterhaltsbefehlen, die einen weiteren Beitrag zur Feminisierung der Armut leisten.
- ▶ Die meisten Mitgliedstaaten haben gesetzgeberische und politische Maßnahmen ergriffen, um Kinder vor Gewalt zu schützen, und mehr als 25 Staaten haben eine integrierte Strategie für Gewalt gegen Kinder entwickelt.
- ▶ Im April 2021 trat in Irland das Übereinkommen des Europarates zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch in Kraft, wodurch die Zahl der Staaten mit 48 Staaten gleichrangig ist.
- ▶ Sexuelle Ausbeutung und Missbrauch von Kindern im Internet, einschließlich der Ausbeutung selbstgenerierter sexueller Bilder und/oder Videos von Kindern, haben während der COVID-19-Pandemie zugenommen.
- ▶ Kinder in schutzbedürftigen Situationen sind während der Pandemie stärker gefährdet und leiden unter den Folgen des Lockdowns, und die Krise hat Diskriminierungen und Ungleichheiten aufgedeckt. Die negativen Auswirkungen der Pandemie auf die psychische Gesundheit von Kindern waren akut.
- ▶ Die meisten Mitgliedstaaten haben ihre Rechtsvorschriften oder Politiken zur Bekämpfung von Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung geändert. Mindestens 30 Mitgliedstaaten haben ihre Gesetzgebung und/oder Politik zur Umsetzung der Leitlinien des Ministerkomitees für kinderfreundliche Justiz geändert.
- ▶ Ein wiederkehrendes Problem war die hohe Säuglings- und Müttersterblichkeit in mehreren Ländern. Die Maßnahmen, die ergriffen wurden, um das Recht auf Zugang zur Gesundheitsversorgung wirksam zu gewährleisten, waren unzureichend.
- ▶ Was die Strafverfolgungsbehörden anbelangt, so wurden die drei grundlegenden Schutzmaßnahmen gegen Misshandlung (Zugang zu einem Arzt/Zugang zu einem Rechtsanwalt/das Recht der inhaftierten Personen, einen nahen Verwandten oder einen anderen Dritten über ihre Situation zu informieren (Benachrichtigung über das Sorgerecht)) in allen Ländern noch nicht vollständig eingehalten, selbst wenn sie gesetzlich festgelegt sind.
- ▶ Schlechte Bedingungen in Gefängnissen, Sozialheimen und psychiatrischen Krankenhäusern, die in bestimmten Fällen als unmenschliche und erniedrigende Behandlung angesehen werden könnten, wurden gefunden.

ANTIDISKRIMINIERUNG, VIELFALT UND INKLUSION

- ▶ Die Mitgliedstaaten haben Maßnahmen ergriffen, um Rassismus und Intoleranz in der Polizei zu bekämpfen, insbesondere durch Sensibilisierung, verbesserte polizeiliche Ausbildung, verbesserte interne Berichterstattungsmechanismen und unzureichende Anstiftungsverfahren sowie durch stärker diversifizierte Polizeikräfte. Dennoch treten regelmäßig Hinweise auf Rassismus, Antiziganismus und LGBTI-Phobie in Polizeimissbrauch und -praktiken auf, die vom illegalen Profiling über die Verwendung rassistischer oder LGBTI-phober Sprache bis hin zu exzessiver Gewalt durch Polizeibeamte reichen.

- ▶ Das Ministerkomitee nahm die Empfehlung [CM/Rec\(2022\)16 zur Bekämpfung von Hassreden](#) an, die einen umfassenden Ansatz zur Bekämpfung von Hassreden innerhalb eines Menschenrechtsrahmens bietet. Mehrere regionale und nationale Parlamente haben Verhaltenskodizes angenommen, um Hassreden anzusprechen. Hassreden und Desinformation im Internet im Zusammenhang mit anhaltenden Krisen, die sich aus

der COVID-19-Pandemie und dem Angriffskrieg der Russischen Föderation gegen die Ukraine ergeben, betreffen viele öffentliche Vertreter auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene.

- ▶ Es gibt einen Trend zu einer verstärkten regionalen Zusammenarbeit in verschiedenen Bereichen. Frankreich, Deutschland, Griechenland, Italien, Montenegro und Spanien haben sich an einem gemeinsamen Projekt EU-Europarat zur Bekämpfung von Hassreden im Sport beteiligt. Armenien, Georgien, die Republik Moldau und die Ukraine haben eine systematische Kartierung ihrer nationalen Ansätze zur Bekämpfung von Hassreden abgeschlossen und gemeinsam mit den Ländern des westlichen Balkans Kapazitäten der nationalen Agenturen aufgebaut und die Gesetzgebung und Politik zur wirksamen Erfassung und Bekämpfung von Hassreden und Hasskriminalität überprüft. Österreich, Frankreich, Deutschland und Norwegen haben Maßnahmen ergriffen, um die Meldung schädlicher und illegaler Online-Inhalte zu verbessern.
- ▶ In mehreren Mitgliedstaaten wurden durch legislative Maßnahmen zur Förderung der Rechte von LGBTI-Personen erhebliche Fortschritte erzielt, wie etwa die rechtliche Anerkennung gleichgeschlechtlicher Paare, die auf Selbstbestimmung beruhende rechtliche Anerkennung und das Verbot sogenannter geschlechtsnormalisierender Operationen an intersexuellen Kindern. Gleichzeitig sind Rückschritte auf bestehende Schutzmaßnahmen, kombiniert mit einem Anstieg von Hassreden und Stigmatisierung, die oft von Politikern und Meinungsmachern für politischen Gewinn angeregt werden, besorgniserregende Indikatoren für eine verstärkte Polarisierung.
- ▶ Mehrere Gremien des Europarates haben gefordert, der erhöhten Verletzlichkeit marginalisierter Gruppen, die vor dem Krieg fliehen, insbesondere LGBTI-Flüchtlinge aus der Ukraine, aber auch LGBTI-Asylsuchende aus der Russischen Föderation und Belarus besondere Aufmerksamkeit zu schenken.
- ▶ Einige Mitgliedstaaten haben ihren Rechtsrahmen für den Schutz von Minderheitensprachen verbessert, unter anderem durch die Annahme neuer Verpflichtungen im Rahmen der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen.
- ▶ Die Ausbildung in und in Minderheitensprachen steht nach wie vor vor vielen Herausforderungen. Dazu gehören der Mangel an Lehrern sowie die unzureichende Qualität und Quantität von Bildungsmaterialien.
- ▶ Es gibt erhebliche Fortschritte bei der Bewältigung der spezifischen Situation von Frauen und Mädchen von Roma und Reisenden.

DEMOKRATISCHE PARTIZIPATION

- ▶ Bildungsbehörden, Institutionen und Fachleute in den Mitgliedstaaten haben weiterhin Strategien, Gesetze und Praktiken verabschiedet, um eine Kultur der demokratischen Teilhabe durch Bildung zu entwickeln.
- ▶ Die Zahl der teilnehmenden Mitgliedstaaten, die sich dem Europäischen Qualifikationspass für Flüchtlinge anschließen, hat sich auf 20 erhöht.
- ▶ Untersuchungen zeigen, dass junge Arbeitnehmer aufgrund der COVID-19-Pandemie erhebliche Arbeits- und Einkommensverluste erlitten haben.
- ▶ Der Zugang zu politischen Strukturen für junge Menschen ist nach wie vor schwierig und verhindert, dass sie am politischen Prozess effektiv teilhaben.
- ▶ Die Existenz eines zivilgesellschaftlichen Netzwerks war entscheidend für die Bereitstellung von Unterstützung in Krisenzeiten wie während der COVID-19-Pandemie, für in der Ukraine lebende junge Menschen und für junge Flüchtlinge, die vor dem Krieg fliehen.

LEITFADEN ZUM BERICHT

T der Bericht 2023 des Generalsekretärs behandelt die zwei Jahre seit der Veröffentlichung des letzten vollständigen Berichts. Es ist in zwei Teile unterteilt. Der erste befasst sich mit den Stärken und Schwächen des Funktionierens demokratischer Institutionen in den Mitgliedstaaten des Europarats, während der zweite die Qualität des demokratischen Umfelds, in dem diese Institutionen funktionieren, bewertet.

Die Daten stammen überwiegend aus Quellen des Europarats, wie z. B. Überwachungsberichte, Beschlüsse des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (Gericht), Berichte der Parlamentarischen Versammlung, Berichte des Menschenrechtskommissars und Stellungnahmen der Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht (Venedigkommission). Wie bereits in früheren Berichten sind viele der Ergebnisse länderspezifisch, und es wurden bewusste Anstrengungen unternommen, um so viele Beispiele für bewährte Verfahren wie möglich aufzunehmen und gleichzeitig auf Mängel hinzuweisen.

Der Bericht deckt viele, aber nicht alle Bereiche der Arbeit des Europarats ab. Die Struktur, die Methodik und die räumlichen Einschränkungen machten es erforderlich, die Auswahl der Themen zu beschränken, wodurch einige aktive Bereiche ausgeschlossen wurden, unbeschadet ihrer Bedeutung oder Relevanz im Hinblick auf das Mandat und die Prioritäten des Europarats. Am 16. März 2022 nahm das Ministerkomitee einen Beschluss an, in dem die Russische Föderation aus dem Europarat ausgeschlossen wurde. Gemäß der Konvention ist die Russische Föderation rechtlich verpflichtet, alle Urteile und Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Bezug auf ihre Handlungen oder Unterlassungen bis zum 16. September 2022 umzusetzen. Dieser Bericht behandelt daher die Aktivitäten und Verpflichtungen der Russischen Föderation als Mitgliedstaat bis zum 16. März 2022 und ihre noch ausstehenden Verpflichtungen.

Jedes der acht Kapitel enthält eine Zusammenfassung der wichtigsten Herausforderungen. Sie dienen als Richtschnur für die Vorbereitung des nächsten zweijährigen Programms und des Budgets, das spezifische Maßnahmen und Maßnahmen umfassen wird.

TEIL I

DEMOKRATISCHE INSTITUTIONEN

KAPITEL 1

EFFIZIENT, UNPARTEIISCH UNABHÄNGIGE JUSTIZ

EINFÜHRUNG

J Unabhängigkeit, Unparteilichkeit und Effizienz sind grundlegende Parameter für ein wirksames Justizsystem. Nur eine unabhängige und unparteiische Justiz, frei von äußerem Druck und ohnepolitischen Einfluss oder Manipulation, kann ihre Rolle als Hüterin der Rechtsstaatlichkeit und Trägerin der Menschenrechte und Grundfreiheiten der Völker angemessen erfüllen. Dies ist eine Voraussetzung, um das Vertrauen der Gesellschaft in das Justizsystem und das Recht jedes Einzelnen auf ein faires Verfahren zu sichern. Die Verantwortung für die Wahrung dieser Unabhängigkeit und Unparteilichkeit liegt bei den verschiedenen Institutionen und der Gesellschaft insgesamt: die Exekutive, die Legislative, die Richter, die Mitglieder der Gerichte, die Juristen, die Medien, die Zivilgesellschaft und andere spielen jeweils eine Rolle.

Die Maßnahmen, die angesichts der COVID-19-Pandemie ergriffen wurden, haben die Funktionsweise der Justizsysteme erheblich verändert. Sie haben Innovationen hervorgebracht, darunter die Einführung neuer Gerichtsverfahren und eine verstärkte Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT). Andere Maßnahmen haben die Verfügbarkeit und Zugänglichkeit von Rechtsberatung eingeschränkt, was schutzbedürftige Personen unverhältnismäßig stark beeinträchtigt hat oder zu einer Kürzung der Haushaltsmittel für die Justiz geführt hat. Die erheblichen Rückstände und Verzögerungen bei den Verfahren in den Mitgliedstaaten werden Zeit benötigen, um gelöst zu werden, und wird das Justizsystem kurz- bis mittelfristig weiterhin unter Druck setzen.

Mehrere Mitgliedstaaten haben wichtige Schritte unternommen, um ihre Justiz mit europäischen Standards in Einklang zu bringen, Verfassungs- oder Gesetzesentwürfe umzukehren oder zuvor verabschiedete Gesetze abzuschaffen. Diese Schritte stützten sich häufig auf Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, Standards des Europarats, politische Dokumente wie den Aktionsplan zur Stärkung der justiziellen Unabhängigkeit und Unparteilichkeit (Sofia-Aktionsplan)¹ und Empfehlungen von Beratungs- und Überwachungsgremien. Unterstützt wurden Kooperations- und Kapazitätsaufbauprojekte des Europarats.

Es sollte darauf geachtet werden, wie diese Gesetzesänderungen in Bezug auf Justiz und Strafverfolgung vorbereitet und angenommen werden – ob öffentliche Konsultationen mit einschlägigen Interessenträgern vorausgegangen sind² und ob genügend Zeit für solche öffentlichen Konsultationen und parlamentarische Debatten vorgesehen ist.³ Reformen der Gerichtssysteme, wie z. B. Änderungen der Gerichtskarten oder

Aktionsplan des¹ Europarates zur Stärkung der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Justiz (CM(2016)36 final).

² Vgl. z. B. Stellungnahme der Venedig-Kommission Nr. 1086/2022, Republik Moldau – Stellungnahme zu Entwürfen von Änderungen des Gesetzes Nr. 3/2016 über die Staatsanwaltschaft (CDL-AD(2022)018), 20. Juni 2022.

³ Vgl. z. B. die Stellungnahme der Venedig-Kommission Nr. 1079/2022, Rumänien – Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über den Abbau der

Änderungen der Selbstverwaltungsorgane der Justiz (z. B. Räte für die Justiz), sollten nach Konsultation der Justiz durchgeführt werden.

Überprüfung der Umsetzung des Aktionsplans des Europarats zur Stärkung der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Justiz (Sofia-Aktionsplan)⁴

Der vom Ministerkomitee angenommene Aktionsplan zur Stärkung der justiziellen Unabhängigkeit und Unparteilichkeit war eine Reaktion auf Bedrohungen der Unabhängigkeit der Justiz und ein Mittel, um member Staaten zu Prozessen und Situationen, in denen die Unabhängigkeit der Justiz gestärkt werden muss, Orientierung zu geben. Der Aktionsplan enthält Standards für die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Justiz und betont, wie er in seinen Beziehungen zur Exekutive und dem Gesetzgeber geschützt und gestärkt werden kann und wie die Unabhängigkeit einzelner Richter auf der Grundlage der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte geschützt werden kann.

Im Jahr 2022 veröffentlichte der Europäische Ausschuss für rechtliche Zusammenarbeit (CDCJ) seine Überprüfung der von den Mitgliedstaaten von 2016 bis 2021 ergriffenen Maßnahmen zur Umsetzung des Aktionsplans und kam zu dem Schluss, dass die Maßnahmen dieser Maßnahmen nach wie vor aktuell und relevant sind und dass es eindeutig notwendig ist, weiterhin stärkere Garantien für die Unabhängigkeit der Justiz und der Staatsanwaltschaft in den Mitgliedstaaten zu bieten und zu verbessern. Er stellt fest, dass er sich nachdrücklich dafür einsetzt, die notwendigen Voraussetzungen für die Einhaltung der im Aktionsplan festgelegten Grundsätze zu schaffen. Die Mitgliedstaaten haben Anstrengungen unternommen, um Richter und Staatsanwälte vor äußeren und internen Einflüssen zu schützen, indem sie die Unabhängigkeit und die Rolle der Selbstverwaltungsgremien gestärkt haben; Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen, mit denen die Risiken eines externen Einflusses auf Auswahl-, Ernennungs- und Werbemaßnahmen sowie die Arbeitsbedingungen minimiert werden; und Klärung der Verfahren bezüglich der Einhaltung ethischer Kodizes, der Disziplinarhaftung oder der Bewertung, wodurch das Risiko einer willkürlichen Anwendung solcher Verfahren minimiert wird, um Einfluss auf die Arbeit von Richtern oder Staatsanwälten auszuüben.

Es bestehen nach wie vor Herausforderungen bei der Umsetzung von Regulierungsrahmen und bei der Schaffung eines förderlichen Umfelds und einer Kultur der justiziellen Unabhängigkeit. Die Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zeigen auch, dass die Bedrohung der Unabhängigkeit der Justiz und der Staatsanwaltschaft fortbesteht. Nationale Gerichte und Justizberufe sind immer noch mit Versuchen der Exekutivgewalt konfrontiert, einschließlich der Verwendung legislativer Eingriffe, um den politischen Einfluss auf gerichtliche Ernennungen und die Zusammensetzung und Arbeitsweise gerichtlicher-Selbstverwaltungsgremien zu beeinträchtigen, die Sicherheit der Amtszeit von Richtern zu schwächen oder die Exekutive zu ermächtigen, nach Ermessen Gerichtspräsidenten zu ersetzen. Nationale Gerichte und Justizberufe leiden ebenfalls unter einem Mangel an finanziellen und personellen Ressourcen und an Haushaltsautonomie.

- Legislativreformen allein reichen nicht aus, um ein angemessenes Gleichgewicht zwischen Unabhängigkeit und Rechenschaftspflicht von Richtern und Staatsanwälten zu erreichen: ein stetiger Wandel in der Rechtskultur ist notwendig. Es ist von wesentlicher Bedeutung, dass alle für die Justiz relevanten Akteure im Geiste der Zusammenarbeit zusammenarbeiten, um sicherzustellen, dass die Justiz angemessen umgesetzt wird.
- In den meisten Mitgliedstaaten ist die Unabhängigkeit der Justiz zufrieden stellend. Der Prozess der Entpolitisierung des Verfahrens zur Ernennung von obersten Amtsträgern in der Justiz und der Staatsanwaltschaft, die in den letzten zwei Jahren von verschiedenen Mitgliedstaaten durchgeführt wurden, war positiv. Die Nominierung von Richtern, deren Karrierefortschritt, Bewertung und jede disziplinarische Haftung müssen weiterhin vor unangemessenem Einfluss geschützt werden.
- Es gibt eine allgemeine Tendenz zur Erhöhung der Unabhängigkeit von Staatsanwälten und Staatsanwaltschaften, wobei mehrere Mitgliedstaaten Reformen in Bezug auf Rechenschaftspflicht, finanzielle Unabhängigkeit, Transparenz der Beziehungen zur Exekutive und Ernennungen zum Generalstaatsanwalt durchführen. In einigen Mitgliedstaaten wurde die Staatsanwaltschaft von der Exekutive getrennt, und in einigen anderen wurde die Befugnis der Exekutive, in Einzelfällen Weisungen zu erteilen, *de facto* aufgegeben. Dies wurde auf der Europäischen Konferenz der Staatsanwälte (Palermo, 5./6. Mai 2022) bestätigt, deren Schlussfolgerungen

Fachgruppe zur Ermittlung von Straftaten innerhalb der Justiz (CDL-AD(2022)003), 21. März 2022.

⁴Überprüfung der Umsetzung des Aktionsplans des Europarats zur Stärkung der justiziellen Unabhängigkeit und Unparteilichkeit, Bericht des Europäischen Ausschusses für rechtliche Zusammenarbeit (CDCJ) an den Generalsekretär des Europarats, veröffentlicht am 25. November 2022.

auf die Notwendigkeit hinweisen, die Empfehlung des Ministerkomitees zur Rolle der Strafverfolgung im Strafjustizsystem zu aktualisieren und die Standards für die Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft zu aktualisieren. In der Stellungnahme Nr. 17 (2022) betonte⁵ der Beratende Rat der Europäischen Staatsanwälte (CCPE), dass die verstärkte und nachhaltige Aufmerksamkeit der Staatsanwälte für Umweltstraftaten und die Durchsetzung von Umweltstraftaten unerlässlich ist, um die Rechtsstaatlichkeit zu stärken und in dieser Hinsicht Benchmarks und Werte festzulegen.

- Justizräte oder gleichwertige Gremien gewährleisten die Unabhängigkeit des Justizsystems und einzelner Richter. Ihre ausgewogene Zusammensetzung und Mitgliedschaft sind für eine starke Unabhängigkeit von Exekutive und Legislative unerlässlich. Reformen bei der Wahl und Zusammensetzung der Justiz- oder Staatsanwaltschaftsräte wurden in verschiedenen Mitgliedstaaten durchgeführt, wobei sie im Allgemeinen in die richtige Richtung weisen und so mehr Unabhängigkeit und Pluralismus in ihrer Zusammensetzung gewährleisten, damit sie nicht von einer Berufsgruppe oder einer politischen Kraft dominiert werden und ihnen eine Schlüsselrolle bei der Ernennung, dem beruflichen Aufstieg und der Bewertung und Disziplin von Richtern und Staatsanwälten eingeräumt wird. Die Mechanismen für die Ernennung und Bewertung von Richtern haben sich auch in Bezug auf Transparenz und Rechenschaftspflicht weiterentwickelt.

- Justizielle Selbstverwaltungsgremien sollten die einschlägigen Entscheidungen überwachen, die alle Aspekte des Berufs betreffen. Gleichzeitig sollten in Bezug auf Fragen wie das ethische Verhalten von Richtern und Staatsanwälten, disziplinarische Verstöße und Kriterien für die berufliche Leistung, während detailliertere und präzisere Regeln in Verhaltenskodizes und ähnlichen Dokumenten, die von den Justiz- oder Staatsanwaltschaften angenommen wurden, entwickelt werden könnten, zumindest einige der wesentlichen Grundsätze in den Rechtsvorschriften beschrieben werden und den Justiz- und Staatsanwaltschaften bei der Festlegung dieser Grundsätze keine Vorliebe eingeräumt werden.⁶

- Es kann keine wirksame Korruptionsbekämpfung ohne eine wirklich unabhängige Justiz geben. Die vierte Evaluierungsrunde der Gruppe der Staaten gegen Korruption (GRECO) befasst sich mit der „Prävention von Korruption in Bezug auf Abgeordnete, Richter und Staatsanwälte“. Wie aus den 48 veröffentlichten Evaluierungsberichten hervorgeht, haben die Mitgliedstaaten Fortschritte bei der Einhaltung der Empfehlungen der GRECO in Bezug auf den Justizbereich erzielt.⁷ Es wurden neue Ethikkodizes angenommen, zusammen mit praktischen Reformen in Bezug auf Beratung und Ausbildung. Finanzielle Offenlegungen, Interessenkonflikte und Geschenke sind einige der Themen, die in neuen Vorschriften behandelt werden.

- Die Geschwindigkeit, mit der Verfahren von nationalen Gerichten abgeschlossen werden, ist ein Schlüsselindikator für die Effizienz der Justiz, aber auch andere wichtige Faktoren, einschließlich Budgets, Personalausstattung und Infrastruktur, spielen ebenfalls eine Rolle. Die Mitgliedstaaten haben Rechtsvorschriften erlassen, um das Recht der Bürger auf Schadensersatz zu schützen, wenn sie aufgrund von Fällen, die außerhalb einer angemessenen Frist vor Gericht gestellt wurden, einen finanziellen oder nichtfinanziellen Schaden erlitten haben. Darüber hinaus gibt es Systeme für die Einreichung von Beschwerden über das Funktionieren des Justizsystems (bei Justizbehörden, aber auch bei anderen zuständigen Stellen wie Ombudspersonen). Moderne Gerichtsmanagement-Techniken umfassen jetzt Zeitmanagement. Es gibt auch Verfahren, um einen Richter, der als voreingenommen gilt, effektiv anzufechten.

- Der Online-Zugang zu Urteilen erhöht die Transparenz und das Vertrauen der Öffentlichkeit und kann zur Kohärenz der Rechtsprechung beitragen. Verschiedene Mitgliedstaaten haben – oft mit Unterstützung des Europarats – Initiativen ergriffen, um die Transparenz gerichtlicher Entscheidungen durch ihre Online-Veröffentlichung zu fördern. Der offene Zugang zu gerichtlichen Entscheidungen bringt auch Herausforderungen mit sich, auch in Bezug auf personenbezogene Daten und das Recht auf Privatsphäre. Die Anonymisierung (oder Pseudonymisierung) gerichtlicher Entscheidungen vor ihrer Veröffentlichung ist eine der Möglichkeiten, solche Bedenken abzumildern. Ein multilaterales Projekt zielt darauf ab, methodische und technologische Lösungen für die Anonymisierung/Pseudonymisierung von Urteilen für deren Veröffentlichung und Kategorisierung vorzuschlagen.⁸ Ein neues Gremium, der Beirat für künstliche Intelligenz (AIAB), wird die Europäische Kommission des Europarates für die Effizienz der Justiz (CEPEJ) unterstützen, um die tatsächliche Entstehung künstlicher Intelligenzanwendungen im Justizsektor zu überwachen und Expertenleitlinien zur Anwendung der

⁵ Siehe Beratender Rat der Europäischen Staatsanwälte, [Stellungnahme Nr. 17 \(2022\) zur Rolle der Staatsanwälte beim Schutz der Umwelt](#), 4. Oktober 2022.

⁶ Vgl. z. B. Stellungnahme der Venedig-Kommission Nr. 1086/2022, Republik Moldau – Stellungnahme zu Entwürfen von Änderungen des Gesetzes Nr. 3/2016 über die Staatsanwaltschaft (CDL-AD(2022)018), 20. Juni 2022.

⁷ Siehe GRECO 22. [Allgemeinen Tätigkeitsbericht](#) (2021), Trends, Herausforderungen und bewährte Verfahren zur Bekämpfung der Korruption in Europa und den Vereinigten Staaten von Amerika, S. 9.

⁸ Siehe <https://www.coe.int/en/web/national-implementation/tjeni>. Das TJENI-Projekt wird derzeit in Zypern, Ungarn, Litauen, Polen, Rumänien und Slowenien umgesetzt.

CEPEJ-Grundsätze in der „Europäischen Ethikcharta über den Einsatz künstlicher Intelligenz in Justizsystemen und ihre Umwelt“ bereitzustellen.⁹

- Der CEPEJ verwendet im Rahmen seiner Evaluierungen der Justizreformen in Albanien, Armenien, Aserbaidschan, Bosnien und Herzegowina, Georgien, der Republik Moldau, Montenegro, Nordmazedonien, Serbien und der Ukraine einen Indikator für die Rechenschaftspflicht.
- Gerechtigkeit für alle hängt auch von sachkundigen und qualifizierten Justizfachleuten ab, die zu Hause europäische Standards anwenden können. Die Plattform des Europarates HELP (Human Rights Education for Legal Professionals) unterstützt Richter, Staatsanwälte, Anwälte und andere Fachleute. In den letzten zwei Jahren besuchten rund 20000 Menschen in Europa und darüber hinaus HELP-Kurse, die an ihre nationalen Bedürfnisse angepasst waren, und über 15000 Selbstlernende absolvierten HELP-Kurse.¹⁰ 2021 wurden Schulungen zu Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Justiz, gerichtlichen Argumentationen und Menschenrechten sowie Ethik für Richter, Staatsanwälte und Anwälte ins Leben gerufen. Die Entwicklung und nationale Kontextualisierung von HELP-Kursen, die die Standards des Europarats und der Europäischen Union abdecken, tragen auch zur Umsetzung der Strategie der Europäischen Union für justizielle Aus- und Fortbildung 2021-2024 bei.

Herausforderungen

- In Europa bestehen weiterhin Herausforderungen für die Justiz. Sie wurden vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und von den Überwachungs-, Beratungs- oder Sachverständigengremien des Europarats hervorgehoben und auf eine Verschlechterung der Lage in mehreren Mitgliedstaaten hingewiesen, ebenso wie der Europäische Mechanismus zur Rechtsstaatlichkeit in Bezug auf die Mitgliedstaaten der Europäischen Union.¹¹
- Das öffentliche Misstrauen in die Justiz ist weit verbreitet. In einigen Fällen hat dies zu einer öffentlichen Forderung nach radikalen Justizreformen geführt, die eine Neugestaltung der verfassungsmäßig etablierten Organe der justiziellen Governance beinhalten und zu der Versuchung führen kann, parallele Gremien der justiziellen Governance zu schaffen, die Teil der Befugnisse der verfassungsrechtlich etablierten Organe übernehmen würden. Mehrere Justiz- und Staatsanwaltschaftsräte haben Maßnahmen ergriffen, um gegen Angriffe auf die Justiz und einzelne Richter und Staatsanwälte vorzugehen. Fälle von unsachgemäßem Druck auf einzelne Richter durch die Exekutive oder den Gesetzgeber, durch einzelne Rechtsstreitigkeiten, Druckgruppen oder andere Richter wurden ebenfalls beobachtet.
- Es gibt keine einheitliche europäische Norm, welche Elemente des Justizsystems durch die Verfassung geregelt werden sollten und die auf der Ebene der Gesetzgebung geregelt werden sollten, aber wenn bestimmte Regeln nicht auf verfassungsrechtlicher Ebene festgelegt sind, kann eine neue parlamentarische Mehrheit versuchen, sie zu ändern, um die Kontrolle über die Organe zu erlangen oder wichtige Amtsträger in der Justiz zu ersetzen.¹²
- Die gerichtliche Selbstverwaltung wurde ebenfalls angefochten, u. a. durch vorgeschlagene Reformen, die eine vorzeitige Beendigung der Mandate der amtierenden Mitglieder oder eine Änderung der Regelung für die Entlassung seiner Mitglieder beinhalten. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat kürzlich festgestellt, dass die Abschiebung oder drohende Abschiebung eines Mitglieds eines nationalen Justizrats während seiner Amtszeit das Potenzial hat, seine persönliche Unabhängigkeit und damit die Mission des Rates zu beeinträchtigen.¹³
- Die Stellung und die Befugnisse der Staatsanwaltschaft und des Generalstaatsanwalts verdienen ebenfalls die Absicht. Die Staatsanwaltschaft braucht genügend Autonomie, um die Staatsanwälte vor strengen hierarchischen Anweisungen und unangemessenem politischen Einfluss zu schützen. Einige Länder bestehen darauf, die Befugnisse der Staatsanwaltschaft weit und breit definiert zu halten, außerhalb des Strafrechts. Ein übermächtiger Generalstaatsanwalt kann *de facto* gegen Rechenschaftspflicht, einschließlich strafrechtlicher Haftung, immun werden. Es ist daher wichtig sicherzustellen, dass mutmaßliches Fehlverhalten wirksam untersucht wird.
- Versuche, wichtige Amtsträger in der Justiz und der Staatsanwaltschaft unter dem Vorwand institutioneller Reformen zu ersetzen, sind fortgesetzt worden. Radikale institutionelle Reformen können natürlich zu einer frühzeitigen Beendigung des Mandats der derzeitigen Amtsinhaber führen, aber Reformen müssen zwei Bedingungen erfüllen, um legitim zu sein: Sie müssen zu Verbesserungen im Einklang mit den einschlägigen

⁹ Europäische Ethikcharta über den Einsatz künstlicher Intelligenz in Justizsystemen und deren Umwelt, angenommen vom CEPEJ auf seiner 31. Plenarsitzung (3.-4. Dezember 2018) <https://rm.coe.int/ethical-charter-en-for-publication-4-december-2018/16808f699c>

¹⁰ Verfügbar auf der HELP-E-Learning-Plattform <https://help.elearning.ext.coe.int/>.

¹¹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, „Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022 – Die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union“, KOM/2022/500endg.

¹² Stellungnahme der Venedig-Kommission Nr. 1086/2022, Republik Moldau – Stellungnahme zu Änderungen des Gesetzes Nr. 3/2016 über die Staatsanwaltschaft (CDL-AD(2022)018), 20. Juni 2022.

¹³ *Grzęda/Polen*, Urteil der Großen Kammer vom 15. März 2022 (Antrag Nr. 43572/18).

europäischen Normen führen und so weit wie möglich die Stabilität der Amtszeit dieser Amtsträger einhalten.

Die 14. Invasion der Ukraine durch die Russische Föderation hat die Justiz in eine äußerst schwierige Lage gebracht. Daten, die das ukrainische Mitglied dem Beratenden Rat der Europäischen Richter (CCJE) im November 2022 vorgelegt hat, zeigen, dass zu diesem Zeitpunkt 11 % der Berufungs- und Amtsgerichte keine Justiz verwalteten und 12 % der Gerichtsgebäude beschädigt oder zerstört worden waren. Die ukrainischen Gerichte haben jedoch zwischen dem 24. Februar und dem 28. November 2022 mehr als 3,8 Millionen Entscheidungen erlassen. Laut Statistiken der Generalstaatsanwaltschaft der Ukraine wurden zum 12. Dezember 2022 52633 Kriegsverbrechen registriert.¹⁵

Kurz nach Ausbruch des Krieges hat der Europarat begonnen, die ukrainischen Justiz- und Staatsanwaltschaften zu beraten und zu schulen, wie die Anforderungen der Europäischen Menschenrechtskonvention bei strafrechtlichen Ermittlungen erfüllt werden können, wie die Justizsysteme in Kriegszeiten verwaltet werden können, wie die justizielle Fernarbeit organisiert werden kann und wie Verfahren nach Kriegsrecht oder Notstandssituationen durchgeführt werden können. Unterstützung und Beratung wurden auch bei der Kommunikation der Generalstaatsanwaltschaft geleistet. Der Europarat half bei der Einrichtung von Asyl/Migration HELP E-Desks für bis zu 1000 Anwälte, die vor dem Krieg fliehen. Ein ganzes Kapitel des neuen Aktionsplans des Europarats für die Ukraine mit dem Titel „Resilienz, Wiederaufbau und Wiederaufbau 2023-2026“ widmet sich dem Funktionieren und der Entwicklung eines unabhängigen, wirksamen und vertrauenswürdigen Justizsystems.

UNABHÄNGIGKEIT DER JUSTIZ

Messkriterien

Institutionelle Unabhängigkeit

- ▶ Die Unabhängigkeit der Justiz ist auf verfassungsmäßiger oder gleichwertiger Ebene geschützt.
- ▶ Die Unabhängigkeit der Justiz wird durch die Existenz von Räten für die Justiz oder gleichwertige Gremien gewährleistet, in denen nicht weniger als die Hälfte der Mitglieder Richter sind, die von Gleichaltrigen ausgewählt werden, die über unabhängige und ausreichende Entscheidungsbefugnisse verfügen und deren Entscheidungen eingehalten werden.
- ▶ Die Verwaltung von Gerichten und deren Haushalten erfolgt nicht durch Strukturen, die von der Exekutive oder der Gesetzgebung errichtet und/oder verwaltet werden.
- ▶ Berufsverbände von Richtern können ihre Interessen und die ihrer Mitglieder effektiv verteidigen.
- ▶ Die Justiz wird mit ausreichenden Mitteln ausgestattet, um ihre Aufgaben wahrzunehmen, und entscheidet, wie diese Mittel verwendet werden.
- ▶ Institutionelle Reformen werden nicht als Vorwand für die Verringerung der Unabhängigkeit der Justiz verwendet.

Individuelle Unabhängigkeit

- ▶ Entscheidungen über die Laufbahn von Richtern, einschließlich Ernennung, Beförderung, Versetzung und Amtsenthebung, werden unabhängig von den Exekutiv- und Gesetzgebungsbefugnissen getroffen und werden auf der Grundlage transparenter und objektiver Kriterien getroffen und einer gerichtlichen Überprüfung unterzogen.
- ▶ Die Vergütung der Richter, der Sozialschutz und andere Leistungen sind gesetzlich festgelegt, die der Bedeutung ihres Auftrages entsprechen.
- ▶ Ethische Grundsätze des beruflichen Verhaltens für Richter sind gesetzlich festgelegt.
- ▶ Gerichtspräsidenten haben keinen Einfluss auf die oben genannten Entscheidungen gegenüber den Richtern ihrer Gerichte.
- ▶ Die Zuweisung von Rechtssachen an einzelne Richter beruht auf objektiven und transparenten, gesetzlich

¹⁴Am 16. März 2022 nahm das Ministerkomitee einen Beschluss an, in dem die Russische Föderation aus dem Europarat ausgeschlossen wurde. Gemäß der Europäischen Menschenrechtskonvention ist die Russische Föderation rechtlich verpflichtet, alle Urteile und Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Bezug auf ihre Handlungen oder Unterlassungen bis zum 16. September 2022 zu erlassen.

¹⁵ Siehe <https://gp.gov.ua/>.

festgelegten Kriterien.

- ▶ Es gibt Maßnahmen zum Schutz der Rechtsanwälte bei der Erfüllung ihrer beruflichen Pflichten.

Erkenntnisse

Unabhängigkeit der Justiz von politischem Einfluss

Die Parlamentarische Versammlung des Europarats stellte fest, dass Armenien in den letzten Jahren mehrere Maßnahmen ergriffen hat, um die Unabhängigkeit der Richter zu fördern und das Vertrauen in die Justiz zu stärken. Die Versammlung forderte die Fortsetzung der Reform durch die Einführung eines Berufungsverfahrens gegen Entscheidungen des Obersten Justizrats Armeniens in Disziplinarsachen und die Einrichtung eines neutralen und kompetenten Gremiums, das Richtern im Einklang mit den GRECO-Empfehlungen vertrauliche Beratung über missbräuchliche Einflüsse, Interessenkonflikte und Korruption bietet. Greifbare Ergebnisse werden auch in Bezug auf Sanktionen gegen unangemessene Eingriffe in die Justizverwaltung erwartet.¹⁶

16. Resolution 2427 (2022) der Parlamentarischen Versammlung „Das Funktionieren demokratischer Institutionen in Armenien“, 27. Januar 2022.

Bei der Überwachung der Vollstreckung des Urteils *Kolevi/ Bulgarien* begrüßte das Ministerkomitee die in einem Gesetzesentwurf enthaltenen Änderungen, um eine unabhängige Untersuchung der Chefstaatsanwälte oder ihrer Stellvertreter durch die Ernennung eines Ad-hoc-Staatsanwalts zu gewährleisten, um sicherzustellen, dass die Ermittler nicht dem Hauptstaatsanwalt untergeordnet sind und den Einfluss des Chefstaatsanwalts im neuen Obersten Justizrat Bulgariens verringern. Er ermutigte die bulgarischen Behörden, ihre Annahme fortzusetzen, und forderte sie auf, zu prüfen, ob in einem späteren Stadium eine weitere Verbesserung dieser Vorschriften durch eine Verfassungsänderung erforderlich ist.

Die neue Strategie der georgischen Staatsanwaltschaft für 2022-2027, die mit Unterstützung der Europäischen Union und des Europarats angenommen wurde, sieht spezifische Schritte zur Stärkung der institutionellen Unabhängigkeit der Strafverfolgung und Maßnahmen für die Selbstverwaltung der Staatsanwaltschaft vor.

Die Parlamentarische Versammlung und die GRECO wiederholten Fragen im Zusammenhang mit der Unabhängigkeit des Justizsystems in Ungarn. Die Versammlung vertrat die Auffassung, dass die 2019 und 2020 eingeführten Reformen es versäumt hätten, zuvor festgestellte strukturelle Probleme anzugehen. Sie stellte ein Machtungleichgewicht zwischen dem ungarischen nationalen Justizamt (NJO) und dem Nationalen Justizrat (NJC) fest, eine Konzentration der Macht in den Händen des Präsidenten des Obersten Gerichtshofs und äußerte seine Besorgnis darüber, dass die Ernennungen zum Obersten Gerichtshof, einschließlich des Vorsitzes, Gefahr laufen, politisiert zu werden.¹⁷

GRECO fordert weiterhin eine Überprüfung der Befugnisse des NJO-Präsidenten in Bezug auf die Ernennung und Förderung von Kandidaten für justizielle Positionen und die Neuzuweisung von Richtern. Die weit reichende Immunität der Richter wurde als ein weiteres Anliegen angesehen.¹⁸ Die Venedig-Kommission kritisierte auch die weitreichenden Befugnisse des NJO-Präsidenten bei der Festlegung der Zahl der Richter, die in der Jury für bestimmte Arten von Fällen und bei der Zuweisung von Fällen sitzen.¹⁹

Die angemessene Finanzierung der Justiz ist von entscheidender Bedeutung für die Gewährleistung und Wahrung der Unabhängigkeit der Justiz, da sie die Bedingungen festlegt, unter denen die Gerichte und Richter ihre Aufgaben wahrnehmen. In Litauen hat das Gesetz über strategisches Management, das am 1. Januar 2021 in Kraft trat, die Rolle des Justizrats anerkannt, die Gerichte bei der strategischen Verwaltung und der Bildung des Staatshaushalts zu vertreten.

Maßnahmen zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie wirkten sich auf die Vergütung von Richtern und Prosecutoren aus. In Slowenien wies das Verfassungsgericht eine Beschwerde der Staatsanwaltschaft gegen eine Kürzung der Vergütung der Staatsanwälte während der Pandemie um 30 % zurück, da sie ihre Unabhängigkeit im Rahmen der Verfassung nicht unmittelbar beeinträchtigte.²⁰

¹⁶Beschluss CM/Del/Dec(2022)1451/H46-9 der 1451. Tagung des Ministerkomitees des Europarats, Überwachung der Vollstreckung der Urteile des Europäischen Gerichtshofs, H46-9 S.Z. *Group/Kolevi/Bulgarien* (Antrag Nrn. 29263/12 und 1108/02), 6./8. Dezember 2022 (DH), Rn. 6-10.

¹⁷Resolution 2460 (2022) der 17. Parlamentarischen Versammlung „Die Erfüllung der Mitgliedschaftsverpflichtungen Ungarns gegenüber dem Europarat“, 12. Oktober 2022. Die Versammlung beschloss, die Entwicklungen in Bezug auf das Funktionieren der demokratischen Institutionen und die Rechtsstaatlichkeit in Ungarn weiterhin aufmerksam zu verfolgen, und beschloss, ein Überwachungsverfahren in Bezug auf Ungarn einzuleiten.

¹⁸Greco Dritter Zwischenbericht über die Einhaltung Ungarns (GrecoRC4(2021)24), angenommen am 3. Dezember 2021, veröffentlicht am 8. September 2022, Ziffer 54.

¹⁹Venedig-Kommission, Stellungnahme Nr. 1050/2021, Ungarn – Stellungnahme zu den Änderungen des Gesetzes über die Organisation und Verwaltung der Gerichte und des vom ungarischen Parlament im Dezember 2020 angenommenen Gesetzes über die Rechtsstellung und Vergütung von Richtern (CDL-AD(2021)036), 16. Oktober 2021.

²⁰Überprüfung der Umsetzung des Aktionsplans des Europarats zur Stärkung der justiziellen Unabhängigkeit und Unparteilichkeit, Bericht des Europäischen

- GRECO war zufrieden mit den Maßnahmen Maltas zur Stärkung der richterlichen Unabhängigkeit und Rechenschaftspflicht, indem die maltesische Kommission für die Justizverwaltung für Verfahren zur gerichtlichen Disziplinierung zuständig war und die Beteiligung des Parlaments an der Entlassung von Richtern eingestellt wurde.²¹ Ähnliche Überlegungen äußerte die Parlamentarische Versammlung, die *unter anderem* die Reformen begrüßte, die im Hinblick auf das Ernennungsverfahren für Richter und Staatsanwälte und insbesondere die Stärkung der Kontrollen und Salden sowie die Verringerung der übermäßigen Ermessensbefugnisse des Ministerpräsidenten in diesem Prozess umgesetzt wurden.²²
- GRECO forderte die polnischen Behörden nachdrücklich auf, Probleme anzugehen, die sich aus einer umfassenden Justizreform zwischen 2016 und 2018 ergeben, die die Unabhängigkeit der Justiz kritisch beeinträchtigte,²³ zusammen mit den im Dezember 2019 angenommenen Änderungen, die Richter, insbesondere in Bezug auf Disziplinarverfahren, anfällig für politische Kontrolle machen. Greco ist der Ansicht, dass Disziplinarverfahren missbraucht werden könnten, was zu ernsthaften Bedenken hinsichtlich der Unabhängigkeit der Richter und zu einer abschreckenden Wirkung auf die Justiz führt.
- Rechtssachen vor dem Gerichtshof hoben Fragen hervor, wie Polen die Rechtsstaatlichkeit und die Zuständigkeit des Gerichtshofs respektierte. Der Gerichtshof hat Verstöße gegen das Recht auf ein „durch Gesetz festgelegtes Gericht“ festgestellt, da das Verfahren zur Ernennung von Richtern in die Disziplinarkammer des polnischen Obersten Gerichtshofs, die Außerordentliche Überprüfungs-kammer und die Zivilkammer den Nationalrat der Justiz einschließt, von dem der Gerichtshof sagte, dass er keine ausreichenden Garantien für die Unabhängigkeit von den Gesetzgebungs- oder Exekutivbefugnissen bietet. Viele weitere Anträge, die ähnliche Fragen aufwerfen, wurden nun vom Gerichtshof registriert.²⁴ Das Ministerkomitee hat seine Besorgnis über das Versäumnis der Behörden zum Ausdruck gebracht, rasche Abhilfemaßnahmen zu ergreifen, und kritisierte die Reform des Obersten Gerichtshofs vom Juni 2022, insbesondere die Nichteinführung der Wahl von Mitgliedern in den polnischen Nationalrat der Justiz durch ihre Kollegen, um die Angelegenheit der Richter zu behandeln, die in mangelhaften Verfahren ernannt wurden, und das Risiko der Disziplinarhaftung für Richter, die die Legitimität der mangelhaften Ernennungen in Frage stellten, zu beseitigen.²⁵
- Im Dezember 2021 leitete der Generalsekretär das Verfahren nach Artikel 52 der Europäischen Menschenrechtskonvention ein und ersuchte Polen um Erläuterungen darüber, wie das polnische Recht das Recht auf ein faires Verfahren respektiert (Artikel 6) und die Zuständigkeit des Gerichtshofs (Artikel 32). Der Antrag wurde durch zwei Urteile des polnischen Verfassungsgerichts ausgelöst, in denen festgestellt wurde, dass Art. 6 Abs. 1 der Konvention in der Auslegung durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte unter bestimmten Umständen nicht mit der polnischen Verfassung vereinbar sei.²⁶ Der Bericht des Generalsekretärs kam zu dem Schluss, dass die Urteile des Verfassungsgerichts die Zuständigkeit des Straßburger Gerichtshofs für die Anwendung und Auslegung des Übereinkommens gemäß Artikel 32 des Übereinkommens angefochten haben und dass Polen seiner Verpflichtung, das Recht auf ein faires Verfahren durch ein unabhängiges und unparteiisches Gericht zu gewährleisten, nicht nachgekommen ist. Der Bericht wies auch darauf hin, dass der Anstieg der Klagen beim Gerichtshof Mängel in der polnischen Rechtsordnung aufdeckt, die die Effizienz des Menschenrechtsschutzsystems gefährden könnten.²⁷ Das Ministerkomitee betonte ferner, dass das nationale Recht die Nichterfüllung von Verpflichtungen aus internationalen Verträgen, die der Staat für die Ratifizierung gewählt habe, nicht rechtfertigen könne, und bestand auf der unbedingten Verpflichtung, sich an die Urteile des Gerichtshofs zu halten.²⁸ Er forderte die polnischen Behörden auf, dafür zu sorgen, dass das Verfassungsgericht

Ausschusses für rechtliche Zusammenarbeit (CDCJ) an den Generalsekretär des Europarats, veröffentlicht am 25. November 2022.

²¹ Greco Addendum zum zweiten Compliance-Bericht für Malta (GrecoRC4(2021)10), angenommen am 25. März 2021, veröffentlicht am 31. Mai 2021, Ziffer 19.

²² Entschließung 2451 (2022) der 22. Parlamentarischen Versammlung, „Die Erfüllung der Mitgliedschaftsverpflichtungen Maltas gegenüber dem Europarat“, 23. Juni 2022.

²³ Greco Zwischenbericht über die Einhaltung der Vorschriften in Bezug auf Polen (GrecoRC4(2021)18), 22. September 2021, Ziffer 80.

²⁴ *Reczkowicz/Polen*, Urteil vom 22. Juli 2021 (Antrag Nr. 43447/19); *Dolińska-Ficek und Ozimek/Polen*, Urteil vom 8. November 2021 (Antrag Nrn. 49868/19 und 57511/19); *Advance Pharma sp. z o.o./Polen*, Urteil vom 3. Februar 2022 (Antrag Nr. 1469/20).

²⁵ Beschluss CM/Del/Dec(2022)1451/H46-25 der 1451. Tagung des Ministerkomitees des Europarats, Überwachung der Vollstreckung der Urteile des Europäischen Gerichtshofs, H46-25 *Reczkowicz-Gruppe/Polen* (Antrag Nr. 43447/19), *Broda und Bojara gegen Polen* (Antrag Nr. 26691/18), 6.-8. Dezember 2022 (DH), Rn. 5-9.

²⁶ *Xero Flor w Polsce sp. z o.o./Polen*, Urteil vom 7. Mai 2021 (Antrag Nr. 4907/18). Das Gericht stellte eine Verletzung des Rechts auf ein „durch Gesetz geschaffenes Gericht“ wegen der Beteiligung eines Richters fest, dessen Wahl durch die achte Wahlperiode Sejm (das Unterhaus des Zweikammerparlaments) im Dezember 2015 mit schweren Unregelmäßigkeiten in der Jury des Verfassungsgerichts behaftet war, die die Verfassungsbeschwerde des Klägers im Jahr 2017 ablehnte. Vgl. auch *Broda und Bojara/Polen*, Urteil vom 29. Juni 2021 (Antrag Nr. 26691/18 und 27367/18) und *Reczkowicz/Polen*, Urteil vom 22. Juli 2021 (Antrag Nr. 43447/19).

²⁷ Bericht des Generalsekretärs gemäß Artikel 52 der Europäischen Menschenrechtskonvention über die Folgen der Entscheidungen K 6/21 und K 7/21 des Verfassungsgerichtshofs der Republik Polen (SG/Inf(2022)39), 9. November 2022.

²⁸ Beschluss CM/Del/Dec(2022)1436/H46-18 der 1436. Tagung des Ministerkomitees des Europarats, Überwachung der Vollstreckung der Urteile des Europäischen Gerichtshofs, H46-18 *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. gegen Polen* (Antrag Nr. 4907/18), 8./10. Juni 2022 (DH), Rn. 4.

aus rechtmäßig gewählten Richtern besteht, den Status von Entscheidungen in Fällen, in denen es sich um unrechtmäßig gewählte Richter handelt, zu behandeln und Maßnahmen zu ergreifen, um einen übermäßigen externen Einfluss auf die Ernennungen der Richter des Verfassungsgerichts in Zukunft zu verhindern.²⁹

▪ GRECO stellte mit Genugtuung fest, dass San Marino seinen Gesetzgeber gründlich reformiert habe, um Mängel in Bezug auf die Zusammensetzung und Arbeitsweise seines Justizrats zu beheben. Das neue System stellt eine vollständige Überarbeitung dar und bietet Garantien für die Unabhängigkeit, einschließlich des Ausschlusses der politischen Mitgliedschaft, der Nichthaftungszusicherungen, der Stimmrechte und der Änderungen der Beschlussfassungsverfahren. Greco begrüßte, dass *von Amts wegen* die Vertretung von Vertretern der Exekutiv- und Gesetzgebungsbefugnisse im Justizrat von San Marino abgeschafft wurde.³⁰

▪ In Serbien ebneten Verfassungsänderungen, gefolgt von einem Referendum Anfang 2022, den Weg für Reformen zur Stärkung der Unabhängigkeit der Justiz, indem es die Annahme neuer Verfahren für die Einstellung und Beförderung von Richtern ermöglichte. Die Venedig-Kommission befürchtete, dass ein System, in dem die Präsidenten höherer Gerichte die Leistung der Präsidenten niedrigerer Gerichte überwachen, eine Atmosphäre von Hierarchien und multiple Formen der Bewertung und Kontrolle geschaffen hat, was für die interne Unabhängigkeit der Justiz nicht vorteilhaft war.³¹ Nach den Feststellungen des Gerichtshofs in der Rechtssache *Kavala/Türkei* und den Ereignissen, die anhaltende Unruhen zeigten, wies das Ministerkomitee auf ein Versäumnis der Justiz hin, auf vielen Ebenen unabhängig und im Einklang mit dem Übereinkommen zu handeln, und forderte die Behörden auf, Maßnahmen im Einklang mit den Standards des Europarats zu ergreifen, um volle Unabhängigkeit und Unparteilichkeit, frei von Einfluss von der Exekutive, zu gewährleisten und die strukturelle Unabhängigkeit des Rates der Richter und Staatsanwälte von Türkiye sicherzustellen.³² Die Parlamentarische Versammlung äußerte auch die dringende Notwendigkeit von Reformen und stellte fest, dass die 2017 angenommene Änderung des politischen Systems – obwohl sie ein souveränes Recht eines jeden Mitgliedstaats ist – die demokratischen Institutionen in Türkiye ernsthaft geschwächt und das System der Kontrollen und Gleichgewichte dysfunktional und mangelhaft gemacht hat.³⁴

▪ In einem Fall, in dem es um die Versetzung eines türkischen Richters ging, hat das Gericht entschieden, dass der fehlende Zugang des Klägers zu einem Gericht für eine wichtige Berufssache kein legitimes Ziel verfolgt habe. Der Gerichtshof hob die Bedeutung der Gewaltenteilung und der Unabhängigkeit der Justiz hervor und wies auf seine Besorgnis über die missbräuchliche Anwendung des Übertragungsmechanismus gegen Richter hin und betonte, dass es zwingend notwendig sei, dass Verfahrensgarantien bestehen, um sicherzustellen, dass die Rechtsautonomie nicht durch unangemessene externe oder interne Einflüsse gefährdet wird, und dass es um das Vertrauen der Öffentlichkeit in das Funktionieren der Justiz gehe.³⁵

Räte für die Justiz

▪ Es gibt kein einheitliches Modell der justiziellen Steuerung in Europa. Dennoch haben mindestens 36 Mitgliedstaaten Räte für die Justiz eingerichtet, die sowohl in zivil- als auch in Common Law-Ländern existieren und sich in ihrer Organisation, ihrer Zusammensetzung und ihren Zuständigkeiten unterscheiden.³⁶

Zuständigkeiten der Räte für Justiz in den Mitgliedstaaten

²⁹Beschluss CM/Del/Dec(2022)1451/H46-24 der 1451. Tagung des Ministerkomitees des Europarats, Überwachung der Vollstreckung der Urteile des Europäischen Gerichtshofs, H46-24 *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. gegen Polen* (Antrag Nr. 4907/18), 6.-8. Dezember 2022 (DH), Rn. 3-5.

³⁰ Greco Compliance Report in Bezug auf San Marino (GrecoRC4(2022)10), angenommen und veröffentlicht am 17. Juni 2022, Ziffer 43.

Stellungnahme der 31 Venedig-Kommission Nr. 1088/2022, Serbien – Stellungnahme zu drei Gesetzesentwürfen zur Umsetzung der Verfassungsänderungen zur Justiz (CDL-AD(2022)030), 24. Oktober 2022.

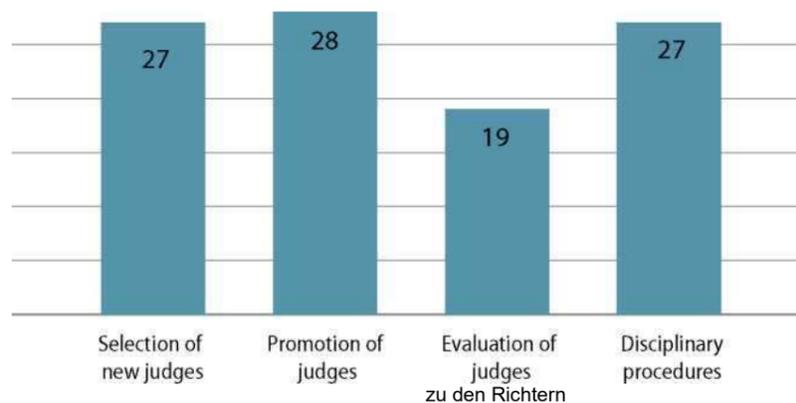
³²Beschluss CM/Del/Dec(2021)1406/H46-31 der 1406. Tagung des Ministerkomitees des Europarats, Überwachung der Vollstreckung der Urteile des Europäischen Gerichtshofs, H46-31 *Kavala/Türkei* (Antrag Nr. 28749/18), 7.-9. Juni 2021 (DH), Rn. 7. Siehe auch die [Vorlage des Menschenrechtskommissars des Europarates](#) in Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte gemäß Artikel 46 § 4 der Europäischen Menschenrechtskonvention in der Rechtssache *Kavala/Türkei* (Antrag Nr. 28749/18, Urteil vom 10. Dezember 2019), (CommDH(2022)9), veröffentlicht am 6. April 2022, S. 5. Siehe auch Urteil der Großen Kammer des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 11. Juli 2022 in *Kavala/Türkiye*.

³³Beschluss CM/Del/Dec(2022)1443/H46-30 der 1443. Tagung des Ministerkomitees des Europarats, Überwachung der Vollstreckung der Urteile des Europäischen Gerichtshofs, H46-30 *Kavala /Türkiye* (Antrag Nr. 28749/18), 20.-22. September 2022 (DH), Rn. 11; siehe auch [Beschluss CM/Del/Dec\(2022\)1443/H46-29](#) der 1443. Tagung des Ministerkomitees des Europarats, Überwachung der Vollstreckung der Urteile des Europäischen Gerichtshofs, H46-29 *Selahattin Demirtaş (Nr. 2) Gruppe/Türkei* (Antrag Nr. 14305/17), 20.-22. September 2022 (DH), Rn. 6.

Resolution 2459 (2022) der 34. Parlamentarischen Versammlung „Die Erfüllung der Verpflichtungen und Verpflichtungen von Türkiye“, 12. Oktober 2022.

³⁵ *Bligen/Türkei*, Urteil vom 9. März 2021 (Antrag Nr. 1571/07), Rn. 96.

³⁶ Siehe Vergleichende Übersicht über Justizräte in Europa (GD I – DCJ (2022)1, 14. März 2022).



Der Europarat spielte weiterhin eine zentrale Rolle bei der Entwicklung von Mindeststandards für die Schaffung, Mitgliedschaft und Rolle solcher Gremien unter Anerkennung ihrer Vielfalt. Der CCJE verabschiedete die Stellungnahme Nr. 24 (2021) zur Entwicklung der Justizräte und ihrer Rolle in unabhängigen und unparteiischen Justizsystemen, die sich auf ihr Mandat, ihre Organisation, ihre Ressourcen, ihre Rechenschaftspflicht und ihre Zusammenarbeit mit anderen, wie der Zivilgesellschaft, den Medien und den Korruptionsbekämpfungsgremien, konzentrieren. In der Stellungnahme wird betont, dass die Justizräte in der Lage sein sollten, die Unabhängigkeit der Justiz und der einzelnen Richter zu verteidigen, damit letztere über Fälle ohne unangemessenen Einfluss entscheiden können.³⁷ Ein internationaler Rundtisch, der von der Venedig-Kommission zu diesem Thema organisiert wurde, enthielt Empfehlungen zu ihrer Zusammensetzung und ihrem Mandat.³⁸

Der Europarat hat sukzessive Soft-law-Standards entwickelt und Maßnahmen in Bezug auf die staatsbürgerliche Autonomie und Unabhängigkeit empfohlen, um die Reformen der Mitgliedstaaten zu leiten.³⁹ Sie unterstreichen die Notwendigkeit, dafür zu sorgen, dass die Staatsanwaltschaften autonom sind und wirksame und unparteiische Ermittlungen ohne politischen Druck durchführen können. Der Beratende Rat der Europäischen Staatsanwälte hat bei zahlreichen Gelegenheiten festgestellt, dass diese aufgrund der sich ergänzenden Aufgaben von Richtern und Staatsanwälten ähnliche Anforderungen und Garantien hinsichtlich ihres Status und ihrer Dienstbedingungen haben müssen, wie Einstellung, Ausbildung, Laufbahntwicklung, Gehälter, Disziplin und Versetzung oder Amtsenthebung.

In Bezug auf die Zusammensetzung der Räte der Staatsanwälte sollten die Staatsanwaltschaftsmitglieder nicht unbedingt mehrheitlich sein, sondern dennoch einen wesentlichen Teil davon darstellen. Ihre Wahlmethode und ihre Position gegenüber dem Generalstaatsanwalt sind wichtig, um ihre Unabhängigkeit zu gewährleisten. Ebenso sollten andere (Lay-)Mitglieder nicht allein von der Exekutive oder der parlamentarischen Mehrheit ernannt werden. Der Pluralismus sollte beispielsweise durch die Wahl der Laien durch das Parlament auf der Grundlage eines proportionalen Systems und/oder durch die Ernennung einer bestimmten Anzahl von Laien durch unabhängige Gremien (Ombudsperson, Präsident der Anwaltskammer usw.) sichergestellt werden.⁴⁰ Wenn Laien mit qualifizierter Mehrheit im Parlament ernannt werden, sollte ein Anti-Deadlock-Mechanismus eingerichtet werden.⁴¹ Die Zusammensetzung der Staatsanwaltschaften, der Status ihrer Mitglieder und die Regeln für ihre Arbeitsweise sollten so gestaltet sein, dass der unangemessene Einfluss des Generalstaatsanwalts im Rat ausgeschlossen wird.⁴² Ein richtig zusammengesetzter Staatsanwaltschaftsrat sollte sicherstellen, dass weder

³⁷ Beratender Rat der Europäischen Richter, Stellungnahme Nr. 24 (2021) – Weiterentwicklung der Räte für die Justiz und ihre Rolle in strafbaren und unparteiischen Justizsystemen (CCJE(2021)11), 5. November 2021.

³⁸ Venedig-Kommission, International Round Table – „Formierung der Justizräte zur Bewältigung zeitgenössischer Herausforderungen“ Allgemeine Schlussfolgerungen, Rom, 21./22. März 2022 (CDL-PI(2022)005), 23. März 2022.

³⁹ Siehe z. B. die Empfehlung Rec(2000)19 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zur Rolle der Strafverfolgung im Strafjustizsystem; Empfehlung CM/Rec(2012)11 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zur Rolle von Staatsanwälten außerhalb des Strafrechtssystems; Gemeinsame Erklärung des CCJE und der CCPE in Bordeaux „Richter und Staatsanwälte in einer demokratischen Gesellschaft“; CCPE „Rom-Charta“ (Stellungnahme Nr. 9 (2014) zueuropäischen Normen und Grundsätzen für Staatsanwälte); Venedig-Kommission „Bericht über europäische Normen in Bezug auf die Unabhängigkeit des Justizsystems: Teil II – Die Staatsanwaltschaft“ (CDL-AD(2010)040) (im Dezember 2010 angenommen); Zusammenstellung der Stellungnahmen und Berichte der Venedig-Kommission betreffend die Staatsanwälte (CDL-PI(2022)023) (letzte Ausgabe: April 2022).

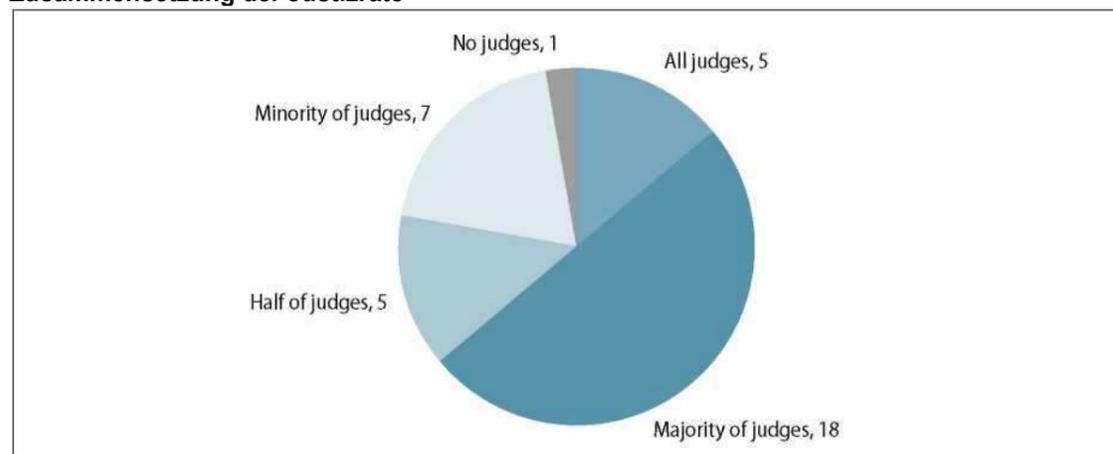
Stellungnahme der⁴⁰ Venedig-Kommission Nr. 1080/2022, Kosovo – Stellungnahme zu den überarbeiteten Änderungsentwürfen zum Gesetz über den Staatsanwaltschaftsrat (CDL-AD(2022)006), 23. März 2022.

⁴¹ Venedig-Kommission, Stellungnahme Nr. 1025/2021, Montenegro – Stellungnahme zu den Änderungen des Gesetzes über die Staatsverfolgung Dienststelle und Entwurf eines Gesetzes über die Staatsanwaltschaft für organisierte Kriminalität und Korruption (CDL-AD(2021)012) vom 22. März 2021.

Stellungnahme der⁴² Venedig-Kommission Nr. 1080/2022, Kosovo – Stellungnahme zu den überarbeiteten Änderungsentwürfen zum Gesetz über den Staatsanwaltschaftsrat (CDL-AD(2022)006), 23. März 2022.

Staatsanwaltschaftsmitglieder noch Laienmitglieder allein regieren können. Es muss sichergestellt werden, dass interne Vorschriften – insbesondere die Vorschriften über Mehrheiten und Quorum – keine Blockaden verursachen.⁴³

Zusammensetzung der Justizräte



Quelle: CCJE

Im Zeitraum der Überprüfung der Umsetzung des Aktionsplans Sofia wurden Justizräte in Finnland, Irland und der Schweiz eingeführt. In Luxemburg wurde eine Verfassungsreform eingeleitet, um die Unabhängigkeit der Justiz durch die Verankerung in der Verfassung und die Einrichtung eines Justizrats zu stärken.⁴⁴ Mehrere Mitgliedstaaten haben ihre Gesetze geändert oder neue Gesetze erlassen, die Änderungen in der Rolle und Zusammensetzung der Räte mit sich gebracht haben. In Armenien und Georgien wurden Rechtsbehelfe gegen Entscheidungen der Justiz- und Strafverfolgungsbehörden eingeführt oder verbessert.⁴⁵

In Resolution 2438 (2022) „Die Einhaltung der Verpflichtungen und Verpflichtungen Georgiens“ begrüßte die Parlamentarische Versammlung Reformen, äußerte jedoch ihre Besorgnis über die verbleibenden Hindernisse für eine wirklich unabhängige und unparteiische Justiz, insbesondere in Bezug auf den Hohen Justizrat in Georgien.⁴⁶ Ähnliche Bedenken äußerte die Venedig-Kommission, die darauf hinwies, dass die Einführung einer Erhöhung der Befugnisse des Hohen Rates der Justiz auf Richter ohne ihre Zustimmung auf Zweit- und Versetzungsrichter, die neuen und vagen Gründe für disziplinarisches Fehlverhalten und die Aussetzung des Gehalts eines Richters im Falle von Disziplinaruntersuchungen eine abschreckende Wirkung auf die Meinungsfreiheit der Richter und die interne richterliche Unabhängigkeit haben können.⁴⁷

In der Republik Moldau wurden bedeutende Fortschritte mit der Annahme des neuen verfassungsrechtlichen Rahmens für eine 12-köpfige Zusammensetzung des moldauischen Obersten Magistracy-Rates erzielt, darunter sechs Richter, die von Gleichaltrigen und sechs vom Parlament gewählten Laienmitgliedern gewählt wurden. Dieser Rahmen muss nun durch geeignete Rechtsvorschriften ergänzt werden, um faire und transparente Kriterien und Verfahren für diese Wahlen zu organisieren.⁴⁸

In Montenegro wurden unter Berücksichtigung der Bemerkungen der Venedig-Kommission Änderungen des Gesetzes über die Staatsanwaltschaft angenommen,⁴⁹ obwohl einige der Empfehlungen dieser Kommission zur Minderung des Risikos der Politisierung und zur Änderung der Art und Weise der Ernennung von Laien durch das

Stellungnahme der⁴³ Venedig-Kommission Nr. 1088/2022, Serbien – Stellungnahme zu drei Gesetzesentwürfen zur Umsetzung der Verfassungsänderungen zur Justiz (CDL-AD(2022)030), 24. Oktober 2022.

⁴⁴Überprüfung der Umsetzung des Aktionsplans des Europarats zur Stärkung der justiziellen Unabhängigkeit und Unparteilichkeit, Bericht des Europäischen Ausschusses für rechtliche Zusammenarbeit (CDCJ) an den Generalsekretär des Europarats, veröffentlicht am 25. November 2022.

Stellungnahme der⁴⁵ Venedig-Kommission Nr. 1039/2021, Georgien – dringende Stellungnahme zu den Änderungen des organischen Rechts über gemeinsame Gerichte (CDL-AD(2021)020), 2. Juli 2021; Stellungnahme der Venedig-Kommission Nr. 1101/2022, Armenien – Gemeinsame Stellungnahme der Venedig-Kommission und der Generaldirektion Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit (DGI) des Europarats zu den Änderungsvorschlägen zum Justizgesetzbuch (CDL-AD(2022)044), 19. Dezember 2022.

Resolution 2438 (2022) der⁴⁶ Parlamentarischen Versammlung, Die Einhaltung der Verpflichtungen und Verpflichtungen Georgiens“, 28. April 2022.

Stellungnahme der⁴⁷ Venedig-Kommission Nr. 1039/2021, Georgien – dringende Stellungnahme zu den Änderungen des organischen Rechts über gemeinsame Gerichte (CDL-AD(2021)020), 2. Juli 2021.

⁴⁸ Greco Zwischenbericht über die Einhaltung der Vorschriften für die Republik Moldau (GrecoRC4(2021)22), angenommen am 3. Dezember 2021, veröffentlicht am 9. Februar 2022, Ziffer 79.

⁴⁹ Venedig-Kommission, Stellungnahme Nr. 1025/2021, Montenegro – Stellungnahme zu den Änderungen des Gesetzes über die Staatsanwaltschaft und des Gesetzesentwurfs über die Staatsanwaltschaft für organisierte Kriminalität und Korruption (CDL-AD(2021)012), 22. März 2021; Stellungnahme Nr. 1041/2021, Montenegro – dringende Stellungnahme zu den überarbeiteten Änderungen des Gesetzes über die Staatsanwaltschaft (CDL-AD(2021)030), 6. Juli 2021.

Parlament noch behandelt werden müssen. Eine umfassende Reform des Gesetzes über den Justizrat und die Richter, die vom Justizministerium vorgeschlagen wird, ist im Gange, um die Unabhängigkeit, Verantwortung und Effizienz der Justiz zu stärken. Die Venedig-Kommission äußerte ihre Bedenken hinsichtlich der mangelnden politischen Einigung hinsichtlich der Ernennung der Laien des Justizrats und begrüßte diese Änderungen und stellte fest, dass sie *unter anderem* die Rechenschaftspflicht und die Transparenz der Justiz verbessern würden. Eine Reihe von Fragen, wie der Schutz arbeitsbezogener Rechte von Richtern, bleibt jedoch noch zu behandeln.⁵⁰

■ In Serbien zielten die Verfassungsreform 2022 der Justiz- und Staatsanwaltschaftsräte und die laufende Gesetzesreform darauf ab, die Politisierung des Systems der Ernennungen und Entlassungen zu verringern. Der Generalstaatsanwalt wird nun unter Beteiligung des Hohen Staatsanwaltschaftsrats ernannt. Der Hohe Justizrat Serbiens (HJC) besteht nun aus einer Mehrheit der Richter, die von Gleichaltrigen gewählt werden, und von *Amts wegen* wurde die Mitgliedschaft von Vertretern der Exekutiv- und Gesetzgebungsbefugnisse abgeschafft. Das HJC wurde als unabhängiges Gremium im Rahmen der Verfassung anerkannt. Der Prozess der Angleichung der Gesetze an die Verfassung auf der Grundlage der Empfehlungen der Venedig-Kommission, der GRECO-Berichte und der CCJE- und CCPE-Stellungen geht voran. Es müssen noch zusätzliche Maßnahmen ergriffen werden, um die Haushaltsautonomie des HJC zu gewährleisten.⁵¹ Die Venedig-Kommission empfahl weitere Maßnahmen zur Entpolitisierung des Prozesses der Wahl von Laien in das HJC (schärfere Unvereinbarkeitsanforderungen für die Kandidaten für die Positionen von Laien und mehr Mitspracherecht der parlamentarischen Opposition bei der Auswahl der Kandidaten für diese Positionen).⁵² ■ In Spanien sind nach wie vor Reformen erforderlich, um zusätzliche Schutzmaßnahmen gegen übermäßigen politischen Einfluss im Auswahlverfahren der Mitglieder des Justizrats einzuführen, die Blockade bei der Benennung des Generalrats für die Justiz zu lösen und Bedenken hinsichtlich des Systems der Ernennungen auszuräumen, insbesondere indem sichergestellt wird, dass Richter von Gleichaltrigen gewählt werden.⁵³

■ Wie die GRECO in ihren Berichten in Bezug auf Türkei betont hat, steht die Tatsache, dass der neu gegründete Rat der Richter und Staatsanwälte von Türkei aus Mitgliedern besteht, die vom Präsidenten der Türkei und der Großen Nationalversammlung von Türkei ernannt wurden und dass keines von Richtern und Staatsanwälten selbst gewählt wird, gegen europäische Standards in Bezug auf die Notwendigkeit eines unabhängigen Selbstverwaltungsorgans der Justiz.⁵⁴

Ernennung/Entlassung von Richtern und Staatsanwälten

■ Verfahren, die darauf abzielen, die Integrität der Mitglieder der Justiz zu überprüfen, können Bedenken hinsichtlich der möglichen selektiven Anwendung dieser Verfahren oder ungerechtfertigter Einflussnahme durch die Exekutive auf den Prozess hervorrufen. Der Versuch, die Justiz und die Staatsanwaltschaft einer umfassenden Überprüfung zu unterziehen, bedarf daher einer Prüfung. In mehreren Stellungnahmen zu diesem Thema bestätigte die Venedig-Kommission, dass eine Überprüfung so weit wie möglich vermieden werden sollte, auf der weitestgehenden politischen Einigung beruhen und von der Gesellschaft unterstützt werden sollte. Dennoch können einige vorläufige Kontrollen der Integrität, wie sie in der Republik Moldau durchgeführt werden, unter bestimmten Bedingungen zulässig sein.⁵⁵ Die Venedig-Kommission begrüßte ferner Pläne für eine gemischte Zusammensetzung einschließlich internationaler Sachverständiger bei der Ernennung von Mitgliedern des Hohen Rates der ukrainischen Justiz;⁵⁶ er akzeptierte auch die Verlängerung der Amtszeit der für die Neubewertung der

Stellungnahme der⁵⁰ Venedig-Kommission Nr. 1110/2022, Montenegro – Stellungnahme zu den Änderungen des Gesetzes über den Justizrat und die Richter (CDL-AD(2022)050), 19. Dezember 2022.

⁵¹ Greco Zweiter Zwischenbericht über die Einhaltung Serbiens (GrecoRC4(2022)6), angenommen am 25. März 2022, veröffentlicht am 30. März 2022, Ziffer 74.

Stellungnahme der⁵² Venedig-Kommission Nr. 1112/2022, Serbien – Folgestellungnahme zu der Stellungnahme zu drei Gesetzesentwürfen zur Umsetzung der Verfassungsänderungen in der Justiz (CDL-AD(2022)030), (CDL-AD(2022)043), 19. Dezember 2022.

⁵³ Siehe das *Addendum von GRECO* zum zweiten Compliance-Bericht für Spanien (GRECORC4(2022)16), angenommen am 2. Dezember 2022, veröffentlicht am 5. Dezember 2022, Ziffer 16. Siehe auch Bericht der Europäischen Kommission über die Rechtsstaatlichkeit 2022 – Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Spanien (SWD(2022) 509 final), 13. Juli 2022.

⁵⁴ Greco Dritter Zwischenbericht über die Einhaltung der Vorschriften für Türkei (GrecoRC4(2022)5), angenommen am 25. März 2022, veröffentlicht am 23. Juni 2022, Ziffer 94.

Stellungnahme der⁵⁵ Venedig-Kommission Nr. 1069/2021, Republik Moldau – Gemeinsame Stellungnahme der Venedig-Kommission und der Generaldirektion Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit (DGI) des Europarats zu einigen Maßnahmen im Zusammenhang mit der Auswahl von Kandidaten für Verwaltungspositionen in Gremien der Selbstverwaltung von Richtern und Staatsanwälten und zur Änderung einiger normativer Rechtsakte (CDL-AD(2021)046), 13. Dezember 2021.

Stellungnahme der⁵⁶ Venedig-Kommission Nr. 1029/2021, Ukraine – dringende gemeinsame Stellungnahme der Venedig-Kommission und der Generaldirektion Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit (DGI) des Europarats zu dem Entwurf eines Gesetzes über Änderungen bestimmter Rechtsakte betreffend das Verfahren zur Wahl (Ernennung) der Mitglieder des Hohen Rates der Justiz (HCJ) und die Tätigkeiten der Disziplinarinspektoren des HCJ (Entwurfsgesetz Nr. 5068) (CDL-AD(2021)018), 5. Juli 2021; Stellungnahme der Venedig-Kommission Nr. 1091/2022, Ukraine – Gemeinsames *amicus curiae* Brief der Venedig-Kommission und der Generaldirektion Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit (DGI) des

albanischen Richter und Staatsanwälte zuständigen Stellen zur Überprüfung der Übergangszeit, sofern die Verlängerung durch eine Verfassungsänderung mit qualifizierter parlamentarischer Mehrheit angenommen wurde.⁵⁷

GRECO war der Auffassung, dass das Wettbewerbsverfahren zur Förderung von Richtern vor den georgischen Berufungsgerichten seinen Anforderungen entspreche, aber ernsthafte Bedenken hinsichtlich der Beförderung ohne Wettbewerb habe, und forderte die Behörden auf, eine Überarbeitung oder Abschaffung dieser Beförderungsstrecke in Erwägung zu ziehen. Er begrüßte Verbesserungen des Verfahrens für die Ernennung von Richtern beim Obersten Gerichtshof, äußerte sich jedoch besorgt über den angeblichen Mangel an Unparteilichkeit bei der erneuten Prüfung eines Falles durch dieselbe Zusammensetzung des Georgian High Council of Justice (HCJ) und das Fehlen eines Anti-Deadlock-Mechanismus in Bezug auf die Anforderung, eine Zweidrittelmehrheit für HCJ-Entscheidungen zu haben.⁵⁸

Das Ministerkomitee schloss seine Überwachung eines Verfahrens gegen Island bezüglich des gerichtlichen Ernennungsverfahrens ab und äußerte sich zufrieden mit der raschen Reaktion der Regierung auf das Urteil in der Rechtssache *Guðmundur Andri Ástráðsson gegen Island* und über die Maßnahmen, die *unter anderem* ergriffen wurden, um sicherzustellen, dass alle Richter des Berufungsgerichts in voller Übereinstimmung mit dem innerstaatlichen Rechtsrahmen und den Verfahren im Einklang mit den Anforderungen des Übereinkommens ernannt wurden, wobei betont wurde, dass der Abtretung in Zukunft Folge geleistet werden sollte.⁵⁹

GRECO begrüßte das Inkrafttreten von Änderungen des litauischen Gerichtsgesetzes, die die Zusammensetzung der Auswahlkommission ändern und dem Richterrat eine wichtigere Rolle bei der Ernennung von Richtern einräumen. Er stellte fest, dass der Präsident der litauischen Republik nicht befugt ist, ohne Angabe von Gründen und ohne Zustimmung des Justizrates eine Entscheidung über Ernennungen, Beförderungen, Versetzungen oder Entlassungen von Richtern zu treffen.⁶¹

GRECO kritisierte die groß angelegte Entlassung von rund 160 Gerichtspräsidenten und Vizepräsidenten in Polen im Jahr 2017/18. Das Entlassungsverfahren wurde im Dezember 2019 geändert, um die damals neu ernannten Präsidenten und Vizepräsidenten in ihren Ämtern wirksam zu festigen. Greco betonte, dass die starke Beteiligung des polnischen Justizministers (der auch Generalstaatsanwalt ist) in den Prozess der Entlassung von Gerichtspräsidenten und Vizepräsidenten vermieden werden sollte und dass Entlassungsverfahren transparent sein und festgelegten Verfahren und Garantien unterliegen sollten, mit klaren und objektiven Kriterien, frei von politischem Einfluss und mit der Möglichkeit, Rechtsmittel einzulegen.⁶²

Der Gerichtshof stellte einen Verstoß gegen Artikel 6 des Übereinkommens in Bezug auf die vorzeitige Beendigung der Amtszeit von zwei der Vizepräsidenten⁶³ fest, und im Dezember 2022 forderte das Ministerkomitee die Behörden auf, ihre Überlegungen zu den Maßnahmen vorzulegen, die noch erforderlich sind, um Gerichtspräsidenten vor willkürlicher Entlassung zu schützen.⁶⁴

GRECO sieht die Beteiligung des Justizministers in Rumänien an der Ernennung oder Entlassung hochrangiger Staatsanwälte als schädlich für die Unabhängigkeit der Justiz. Es bleibt abzuklären, ob objektive und klare Kriterien für die Beförderung von Richtern und Staatsanwälten in höhere Positionen unter Berücksichtigung ihrer tatsächlichen Verdienste und Qualifikationen festgelegt wurden.⁶⁵

Bei der Überwachung der Vollstreckung des Urteils in der Rechtssache *Alparslan Altan gegen die Türkei betreffend die Entlassung und Untersuchungshaft eines Richters des Verfassungsgerichts in Türkiye* stellte das Ministerkomitee fest, dass die innerstaatlichen Gerichte den vom Gerichtshof kritisierten Begriff in flagrante delicto nach wie vor umfassend auszulegen schienen, und forderte die Behörden auf, weitere legislative oder andere Maßnahmen zu erwägen, um sicherzustellen, dass die Verfahrensgarantien, die Richtern in den einschlägigen Rechtsvorschriften gewährt werden, auch in der Praxis uneingeschränkt gewährt werden.⁶⁶

Die fortgesetzte Reform der Staatsanwaltschaft stand in der Ukraine ganz oben auf der Tagesordnung. Der Europarat unterstützte die ukrainischen Behörden bei der Modernisierung der Auswahl und Ernennung von Staatsanwälten durch ein transparenteres und leistungsorientierteres Verfahren, einschließlich der Ernennung von Staatsanwälten für Verwaltungspositionen, bei der Einrichtung und Kapazitätserweiterung von Selbstverwaltungs-

Europarates zu bestimmten Fragen im Zusammenhang mit der Wahl und Disziplin der Mitglieder des Hohen Rates der Justiz der Ukraine (CDL-AD(2022)023), 24. Oktober 2022.

Stellungnahme der 57 Venedig-Kommission Nr. 1068/2021, Albanien – Stellungnahme zur Verlängerung der Amtszeit der für die Neubewertung von Richtern und Staatsanwälten zuständigen Übergangsstellen (CDL-AD(2021)053), 14. Dezember 2021.

58 Greco Addendum zum zweiten Compliance-Bericht für Georgien (GrecoRC4(2022)11), angenommen am 17. Juni 2022, veröffentlicht am 13. Juli 2022, Ziffer 29.

59 Entschließung CM/ResDH(2022)48 des Ministerkomitees des Europarats – Vollstreckung des Urteils des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte – *Guðmundur Andri Ástráðsson gegen Island*, 9. März 2022.

und Disziplinarbehörden der Staatsanwaltschaft.

Schutz von Rechtsanwälten vor unzulässigen Eingriffen in der freien und unabhängigen Ausübung des Rechtsberufs

Rechtsanwälte und deren Berufsverbände spielen eine grundlegende Rolle bei der Stärkung der Rechtsstaatlichkeit. Ihr Beitrag ist wesentlich, um den Menschen im Alltag Gerechtigkeit zu ermöglichen und sicherzustellen, dass ihre Grundrechte geachtet werden. Die nationalen Rechtsvorschriften sollten die Freiheit der Ausübung des Rechtsberufs gewährleisten und die Rechtsanwälte vor Druck, Drohungen und Eingriffen in die Erfüllung ihrer beruflichen Pflichten gegenüber ihren Mandanten schützen. Der Europarat hat Soft-law-Standards für die freie Ausübung des Berufs des Rechtsanwalts⁶⁷ angenommen und bereitet angesichts zunehmender Bedrohungen und festgestellter Lücken derzeit einen Entwurf eines Übereinkommens zu diesem Thema vor.

61. [Greco Addendum zum zweiten Compliance-Bericht für Litauen](#) (GrecoRC4(2021)2), angenommen am 25. März 2021, veröffentlicht am 6. Mai 2021, Ziffer 32.
62. [Greco Zwischenbericht über die Einhaltung der Vorschriften in Bezug auf Polen](#) (GrecoRC4(2021)18), angenommen am 22. September 2021, veröffentlicht am 27. September 2021, Ziffer 81.
63. [Broda und Bojara/Polen](#), Urteil vom 29. Juni 2021 (Antrag Nr. 26691/18 und 27367/18).
64. [Beschluss CM/Del/Dec\(2022\)1451/H46-25](#) der 1451. Tagung des Ministerkomitees des Europarats, Überwachung der Vollstreckung der Urteile des Europäischen Gerichtshofs, H46-25 *Reczkowicz-Gruppe* (Antrag Nr. 43447/19), *Broda und Bojara* (Antrag Nr. 26691/18) gegen *Polen*, 6.-8. Dezember 2022 (DH), Rn. 10.
65. [Greco Zweiter Zwischenbericht über die Einhaltung Rumäniens](#) (GrecoRC4(2021)1), angenommen am 25. März 2021, veröffentlicht am 5. Mai 2021, Ziffer 32.
66. [Beschluss CM/Del/Dec\(2022\)1428/H46-33](#) der 1428. Tagung des Ministerkomitees des Europarats, Überwachung der Vollstreckung der Urteile des Europäischen Gerichtshofs, H46-33 *Alparslan Altan Gruppe/Türkei* (Antrag Nr. 12778/17), 8.-9. März 2022 (DH), Rn. 3.
67. Empfehlung [Rec\(2000\)21](#) des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zur freien Ausübung des Rechtsanwaltsberufs, 25. Oktober 2000.

Wie der Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen über die Unabhängigkeit von Richtern und Rechtsanwälten festgestellt hat, fanden in mehreren Mitgliedstaaten Angriffe auf den Rechtsberuf statt.⁶⁸ Dazu gehörten Situationen, in denen die Unabhängigkeit von Berufsverbänden und Bars untergraben wurde, Druckhandlungen, Drohungen und Eingriffe in die Tätigkeit von Rechtsanwälten oder Situationen, die die Vertraulichkeit von Anwalts-Klienten-Kommunikationen wie Abhören, Suchbüros, verdeckte Überwachung oder sogar Bedrohungen ihrer physischen Sicherheit verletzen. Die Identifizierung von Rechtsanwälten mit ihren Mandanten, auch durch Medienberichte, führte zu Angriffen auf Rechtsanwälte bei der Ausübung ihrer beruflichen Pflichten, was die nationalen Anwaltskammern⁶⁹ und die europäischen Vereinigungen⁷⁰ veranlasste, Erklärungen zur Verteidigung ihrer Mitglieder abzugeben. Die Vertreter der Anwaltskammern in den G7-Ländern haben eine [Resolution über gefährdete Rechtsanwälte](#) erlassen, in der sie ihre Regierungen aufforderten, Fragen der unangemessenen Einmischung in die Unabhängigkeit des Rechtsberufs anzugehen.

Positive Rechtsentwicklungen in Bezug auf Rechtsanwälte betrafen die Verhinderung der Suche nach Anwaltskanzleien zur Gewährleistung des Schutzes der Vertraulichkeit von Anwaltskanzleien (Estland), die Einschränkung der Suche nach Rechtsanwälten bei der Einreise in ein Gerichtsgebäude (Tschechische Republik), vereinfachte Zivilverfahren (Luxemburg) und die Reform der Disziplinarverfahren (Frankreich).

In einer Stellungnahme zur Slowakischen Republik stellte die Venedig-Kommission fest, dass es mit den zwischenstaatlichen Normen und bewährten Verfahren vereinbar ist, mehrere Bars in einem Land zu haben und die Prüfung von Disziplinarfällen einem gemischten Gremium aus Richtern und Anwälten zu übertragen. Die Situation, in der mehrere Bars um Mitglieder konkurrieren, könnte jedoch zu einer Politisierung und einem „Rennen nach unten“ führen, was die Standards des Rechtsberufs betrifft.⁷¹ Einheitlichkeit der Standards könnte durch mehr Regulierung durch den Staat oder vorzugsweise durch eine zentrale Dachorganisation mit Regulierungs- und Aufsichtsfunktionen erreicht werden, die für alle Anwälte und Anwaltskanzleien in einem Land repräsentativ ist. Eine solche Einrichtung würde gemeinsame Regeln entwickeln und deren Umsetzung überwachen.

Messkriterien

Institutionelle Rechenschaftspflicht

- ▶ Die Begründung der Rechenschaftspflicht der Justiz zeigt sich regelmäßig in Form von Transparenz gegenüber der Gesellschaft, beispielsweise durch offene Anhörungen oder öffentliche Berichte.
- ▶ Laienmitglieder nehmen an justiziellen Leitungsgremien teil.
- ▶ Die Medien werden aufgefordert, verantwortungsvoll über Angelegenheiten im Zusammenhang mit Justiz und Gerichten Bericht zu erstatten.
- ▶ Strafbare Rechenschaftspflicht der Justiz durch die Exekutiv- und Gesetzgebungsbefugnisse in verschiedenen Formen ist entschieden ausgeschlossen.

Individuelle Rechenschaftspflicht

- ▶ Disziplinarverstöße und Straftaten im Zusammenhang mit der Amtsenthebung sind gesetzlich genau definiert.
 - ▶ Eine Reihe von möglichen Fehlverhalten und entsprechenden Sanktionen sind gesetzlich definiert und achten die Verhältnismäßigkeit.
 - ▶ Disziplinarverfahren gegen Richter werden von unabhängigen Gremien durchgeführt.
 - ▶ Disziplinarentscheidungen gegen Richter unterliegen der Überprüfung durch ein Justizorgan; diese Überprüfungen sollten ausreichend und dem Gegenstand angemessen sein und die erforderlichen institutionellen und verfahrenstechnischen Garantien gemäß Artikel 6 des Übereinkommens bieten.
68. Bericht des Sonderberichterstatters der Vereinten Nationen über die Unabhängigkeit von Richtern und Anwälten, Diego García-Sayán, „Schutz von Rechtsanwältinnen vor unangemessener Einmischung in die freie und unabhängige Ausübung des Rechtsberufs“, (A/HRC/50/36), vorgelegt auf der 50. Tagung des Menschenrechtsrats der Vereinten Nationen vom 13. Juni bis 8. Juli 2022. Siehe auch den [Beitrag](#) des Council of Bars and Law Societies of Europe (CCBE) zu diesem Bericht (Dezember 2021).
69. Siehe zum Beispiel die [Erklärung der Slowakischen Anwaltskammer \(September 2021\)](#) – Anwälte dürfen nicht das Ziel von Hassreden sein.
70. Siehe z. B. die [Erklärung des CCBE zum Pegasus-Skandal](#), 1. Februar 2022.
71. Stellungnahme der Venedig-Kommission Nr. 1048/2021, Slowakische Republik – Stellungnahme zu zwei Fragen zur Organisation des Rechtsberufs und zur Rolle des Obersten Verwaltungsgerichts in den Disziplinarverfahren gegen Rechtsanwältinnen (CDL-AD(2021)042), 18. Oktober 2021.
- ▶ Verfahrensfehler von Richtern durch ein Beschwerdesystem behoben werden; nur offensichtliche, schwere, vorsätzliche oder systemische Fehler können ausnahmsweise zur Disziplinarhaftung der Richter führen.
 - ▶ Die Gewährleistung der Meinungsfreiheit erstreckt sich auf Richter unter Berücksichtigung ihrer Pflichten und Verantwortlichkeiten und der Notwendigkeit, die Unparteilichkeit und Unabhängigkeit der Justiz zu gewährleisten.
 - ▶ Richter werden in den Medien in Bezug auf Fälle, die unter ihrer Prüfung stehen, keiner personalisierten missbräuchlichen Kritik unterzogen.

Erkenntnisse

- Mehrere Mitgliedstaaten haben die Disziplinarhaftungssysteme für Richter überarbeitet, indem sie die Unabhängigkeit der Disziplinargremien stärken oder unabhängige Behörden einrichten, Garantien für ein faires Verfahren und Transparenz von Disziplinarverfahren gewährleisten, rechtliche Definitionen von disziplinärem Fehlverhalten klären und die Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit bei der Anwendung von Sanktionen sicherstellen.
- Einige Mitgliedstaaten haben eine Zunahme der Beschränkungen der Freiheit der Justiz auf freie Meinungsäußerung beobachtet. Umgekehrt wurde in mehreren Mitgliedstaaten die gerichtliche Zurückhaltung gelockert, was zu einem verstärkten öffentlichen Engagement von Richtern, insbesondere in den sozialen Medien, geführt hat.
- Im Dezember 2022 verabschiedete der Beratende Richterrat seine wegweisende Stellungnahme zur Meinungsfreiheit der Richter,⁶⁰ die darauf abzielt, ein Gleichgewicht zwischen der Meinungsfreiheit der Richter

60 Beratender Rat der Europäischen Richter, [Stellungnahme Nr. 25\(2022\) zur Meinungsfreiheit der Richter](#), angenommen am 2. Dezember 2022, Ziffer 22. Siehe auch die vorbereitenden Arbeiten und länderspezifischen Antworten (www.coe.int/ccje).

und ihren zulässigen Beschränkungen herzustellen, um sicherzustellen, dass rechtmäßige und gerechtfertigte Beschränkungen der Meinungsfreiheit der Justiz nicht als Vorwand verwendet werden, um sie zu untergraben oder zu unterdrücken. In der Stellungnahme des CCJE heißt es, dass in Situationen, in denen die Demokratie, die Gewaltenteilung oder die Rechtsstaatlichkeit bedroht sind, die Richter widerstandsfähig sein müssen; Sie haben die Pflicht, sich sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene für die Verteidigung der Rechtsstaatlichkeit, der Unabhängigkeit der Justiz, der verfassungsmäßigen Ordnung und der Wiederherstellung der Demokratie einzusetzen.⁶¹ Dazu gehören Ansichten und Meinungen zu Themen, die politisch sensitiv sind und sich auf die Unabhängigkeit einzelner Richter und der Justiz im Allgemeinen erstreckt. Richter, die im Namen eines Justizrats, einer gerichtlichen Vereinigung oder eines anderen Vertretungsorgans sprechen, verfügen über einen größeren Ermessensspielraum. Unter keinen Umständen dürfen Richter gezwungen werden, die Gründe für ihre Urteile in ihrer ergangenen Form öffentlich zu erklären. Das CCJE empfahl, dass alle Regeln oder Verhaltenskodizes in Bezug auf das Ausmaß der Freiheit der Richter und etwaige Beschränkungen ihrer Ausübung von Richtern selbst oder ihren Richtervereinigungen ausgearbeitet werden sollten.

■ In Belgien unterliegen die Richter des Bundesverwaltungsgerichts ethischen Regeln, Aufsicht und angemessenen Sanktionen, und auf regionaler Ebene wurden Fortschritte erzielt. Laut GRECO hat das Inkrafttreten des Gesetzes vom 23. März 2019 zur Änderung des Justizkodex Fortschritte bei der Einstellung und Ausbildung von stellvertretenden Richtern, die Ausweitung der Prüfungs- und Untersuchungstätigkeiten des Belgischen Obersten Justizrats und die Verbreitung von für alle Mitglieder der Justiz einheitlichen Berufsregeln ermöglicht. Rechtsvorschriften über die Betriebsberichte der Gerichte und der Staatsanwaltschaft wurden erlassen.⁶²

■ Im Fall von *Miroslava Todorova/Bulgarien* betreffend Disziplinarverfahren gegen einen Richter, der auch Präsident des Hauptberufsverbandes von Richtern war, stellte der Gerichtshof fest, dass die nationalen Behörden ihre Entscheidungen nicht mit relevanten und hinreichenden Gründen begleitet hatten, um zu erklären, warum das Disziplinarverfahren und die verhängten Sanktionen notwendig und in einem angemessenen Verhältnis zu den verfolgten legitimen Zielen gewesen seien und dass diese Maßnahmen nicht „in einer demokratischen Gesellschaft erforderlich“ gewesen seien. Sie fügte hinzu, dass diese Feststellung nicht die Möglichkeit ausschließe, Richter wegen Verstößen gegen ihre berufliche Pflicht infolge der Ausübung ihrer Meinungsfreiheit strafrechtlich zu verfolgen, sofern diese Klage nicht als Vergeltung für die Ausübung dieses Grundrechts verdächtig werden könne. Der Gerichtshof hat ferner festgestellt, dass das Disziplinarverfahren und die Sanktionen, die der Oberste Justizrat Bulgariens gegen die Klägerin verhängt hat, die Klägerin wegen ihrer Kritik an dem Obersten Justizrat und der Exekutive bestrafen und einschüchtern sollten.⁶³

■ In Kroatien wurden Anstrengungen unternommen, um die Transparenz und Zugänglichkeit der justiziellen Arbeit zu verbessern sowie Richter und Staatsanwälte darin zu schulen, wie sie mit den Medien und allgemein der Öffentlichkeit kommunizieren und sie erreichen können. Greco begrüßte all diese bemerkenswerten Entwicklungen, stellte jedoch fest, dass andererseits eine Kommunikationspolitik für die Justiz noch fehlt.⁶⁴

■ Im Rahmen der Überwachung der Vollstreckung des Urteils in der Rechtssache *Baka/Ungarn* hat das Ministerkomitee im März 2022 eine Interimsresolution angenommen, in der betont wird, dass „die Erklärung des ungarischen Justizministers auf der ordentlichen 1400. Tagung des Ministerkomitees unter dem derzeitigen Umstand dahin auszulegen ist, dass Ungarn die in den *Urteilen Baka* und *Erményi* enthaltenen Bestimmungen des Übereinkommens in vollem Umfang einhalten wird, so dass in Zukunft keine ähnlichen Verstöße gegen das Übereinkommen auftreten werden“. Er forderte die Behörden ferner nachdrücklich auf, ihre Bemühungen zu intensivieren, um in enger Zusammenarbeit mit dem Sekretariat Wege zu finden, die erforderlichen Maßnahmen einzuführen, um sicherzustellen, dass ein Beschluss des Parlaments, den Präsidenten der Kúria (Oberster Gerichtshof) anzuklagen, einer wirksamen Aufsicht durch ein unabhängiges Justizorgan im Einklang mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs unterliegt.⁶⁵

■ GRECO stellte fest, dass ein Einführungsprogramm für die Ethik neu ernannter Richter in Malta noch umgesetzt werden muss und dass ein regelmäßiges Fortbildungsprogramm, eine gezielte Beratung und Beratung zur Korruptionsprävention für verschiedene Richter (Richter, Richter, Richter und Richter von Kammern und

61 Vgl. auch Urteil *Żurek*/Polen, 16. Juni 2022 (Antrag Nr. 39650/18), Rn. 222.

62 Greco Dritter Zwischenbericht über die Einhaltung Belgiens (GrecoRC4(2022)17), angenommen am 17. Juni 2022, veröffentlicht am 12. September 2022, Ziffer 63.

63 *Miroslava Todorova/Bulgarien*, Urteil vom 19. Oktober 2021 (Antrag Nr. 40072/13).

64 Greco Zweites Addendum zum zweiten Bericht über die Einhaltung Kroatiens (GrecoRC4(2022)1), angenommen am 25. März 2022, veröffentlicht am 28. Oktober 2022, Ziffer 32.

65 Zwischenresolution CM/ResDH(2022)47 des Ministerkomitees des Europarats – Vollstreckung des Urteils des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte – *Baka gegen Ungarn* (Antrag Nr. 20261/12), 9. März 2022.

Gerichten) eingerichtet werden sollte.⁶⁶

■ GRECO begrüßte Monacos neue Gesetzgebung zum Obersten Gerichtshof, die Annahme eines Verhaltenskodex für seine Mitglieder und ein Kompendium ethischer und deontologischer Grundsätze für Richter und Staatsanwälte. Es freute sich, dass die Zahl der öffentlichen Anhörungen des Überprüfungsgerichts zugenommen hat und dass ein fortlaufendes und kohärentes System zur Regelung von Inkompatibilitäten und Nebentätigkeiten in den Gerichten und der Staatsanwaltschaft geschaffen wurde.⁶⁷

■ In Portugal bedauerte die GRECO, dass ein vollwertiger klarer und durchsetzbarer Verhaltenskodex für Richter,- der Fragen wie Geschenke und Interessenkonflikte abdeckt, nicht entwickelt wurde. Die regelmäßige Bewertung der Richter muss den Verhaltensnormen entsprechen.⁶⁸

■ Das Ministerkomitee begrüßte die rasche Reaktion der rumänischen Behörden auf Abhilfemaßnahmen im Fall *Kövesi/Rumänien*⁶⁹ durch ein Gesetz über die Rechtsstellung von Richtern und Staatsanwälten, das im Oktober 2022 im Rahmen einer umfassenderen Justizreform erlassen wurde. Das Gesetz führte eine vollständige gerichtliche Überprüfung der Entscheidungen ein, um hohe Mitarbeiter in der Staatsanwaltschaft aus dem Amt zu entfernen, und verzichtete auf bestehende Bestimmungen, die die Meinungsfreiheit von Richtern und Staatsanwälten gegenüber den anderen Regierungszweigen übermäßig einschränken. Die Venedig-Kommission begrüßte die Verbesserung, insbesondere im Hinblick auf die politische Einmischung in die Arbeit der Antikorruptionsgremien. Er empfahl die Einführung eines wettbewerblichen Auswahlverfahrens für stellvertretende Gerichtsleiter, längere nicht erneuerbare Mandate für hochrangige Staatsanwälte, die Verpflichtung des Generalstaatsanwalts, der Staatsanwaltschaft zu folgen, wenn er die Staatsanwaltschaft für rechtswidrig oder unbegründet hält, und schließt jegliche Meldungen der Justizpolizei an den Innenminister aus.⁷⁰

■ In **Serbien** wurde im serbischen Hohen Rat der Justiz eine ständige Ethikkommission eingerichtet und neue Regelbücher über die Arbeit des Hohen Rates der Justiz und die Ethikausschüsse des Staatsanwaltschaftsrats erlassen. Die Venedig-Kommission empfahl die Regulierung grundlegender Grundsätze des ethischen Verhaltens von Richtern und Staatsanwälten, während der jeweilige Ethikkodex sie genauer entwickeln und die Zusammensetzung der Kommissionen festlegen kann, die sich mit der Rechtsethik befassen.⁷¹

■ In der Rechtssache *Kozan/Türkei* stellte der Gerichtshof fest, dass eine Rüge gegen einen dienenden Richter, weil er in einer privaten Facebook-Gruppe einen Presseartikel über die Unabhängigkeit des Justizsystems geteilt und seinen Kollegen die Möglichkeit gegeben habe, als Antwort darauf Stellung zu nehmen, die Freiheit des Klägers verletzte, Informationen in einem für sein Berufsleben entscheidenden Bereich zu übermitteln oder zu erhalten. Der Gerichtshof wies darauf hin, dass die Freiheit der Ausdehnung in Angelegenheiten von öffentlichem Interesse zwingend wichtig ist, und die abschreckende Wirkung der Verhängung einer Disziplinarstrafe gegen einen Beamten, der der Justiz angehört, weil er Urteile über die Unabhängigkeit des türkischen Rates der Richter und Staatsanwälte von der Exekutive geteilt hat. Der Gerichtshof kritisierte ferner die mangelnde Unparteilichkeit des türkischen Richter- und Staatsanwaltschaftsrats wegen der Zusammensetzung der Plenarversammlung, die als

⁶⁶ Greco Zweites Addendum zum zweiten Compliance-Bericht für Malta (GrecoRC4(2021)10), angenommen am 25. März 2021, veröffentlicht am 31. Mai 2021, Ziffer 29.

⁶⁷ Greco Zwischenbericht über die Einhaltung der Vorschriften in Bezug auf Monaco (GrecoRC4(2021)16), angenommen am 22. September 2021, veröffentlicht am 8. Oktober 2021, Ziffer 85.

⁶⁸ Zweiter Bericht von Greco über die Einhaltung Portugals (GrecoRC4(2022)20), angenommen am 17. Juni 2022, veröffentlicht am 6. September 2022, Ziffer 82.

⁶⁹ Beschluss CM/Del/Dec(2021)1406/H46-21 der 1406. Tagung des Ministerkomitees des Europarats, Überwachung der Vollstreckung der Urteile des Europäischen Gerichtshofs, H46-21 *Kövesi/Rumänien* (Antrag Nr. 3594/19), 7.-9. Juni 2021 (DH), Rn. 3.

Stellungnahme der 70 Venedig-Kommission Nr. 1105/2022, Rumänien – dringende Stellungnahme zu drei Rechtsvorschriften für das Justizsystem (CDL-PI(2022)047), 18. November 2022.

Stellungnahme der 71 Venedig-Kommission Nr. 1106/2022, Serbien – Stellungnahme zu zwei Gesetzesentwürfen zur Umsetzung der Verfassungsänderungen zur Staatsanwaltschaft (CDL-AD(2022)042), 19. Dezember 2022, und Stellungnahme der Venedig-Kommission Nr. 1112/2022, Serbien – Folgestellungnahme zu der Stellungnahme zu drei überarbeiteten Gesetzesentwürfen zur Umsetzung der Verfassungsänderungen in der Justiz (CDL-AD(2022)030), (CDL-AD(2022)043), 19. Dezember 2022.

■ Eine ausreichende Finanzierung ist erforderlich, damit Gerichte und Richter den europäischen und nationalen Standards gerecht werden und ihre Aufgaben mit Integrität und Effizienz erfüllen können.⁸⁵

■ Der jüngste Bericht des CEPEJ bestätigt einen positiven Trend in der Fähigkeit der nationalen Gerichte, eingehende Rechtssachen langfristig zu bewältigen.⁸⁶

■ Die Mitgliedstaaten haben im Allgemeinen die Haushaltsmittel je Einwohner, die ihrem Justizsystem zugewiesen wurden, aufgestockt, wobei der europäische Median pro Einwohner bei 78 EUR liegt, aber es gibt große Lücken von bis zu 8,7 EUR (Georgien) bis zu einem Höchstbetrag von 217 EUR (Schweiz).⁸⁷

Berufungsinstanz für Disziplinarsanktionen fungierte, da die Plenarversammlung Mitglieder der Kammer umfasste, die die fragliche Disziplinarstrafe verhängt hatten.^{72 73 74 75}

EFFIZIENZ DER JUSTIZSYSTEME

Messkriterien

Institutionelle/strukturelle Kriterien

- ▶ Der Staat stellt Gerichten angemessene personelle und finanzielle Ressourcen, Einrichtungen und Ausrüstung zur Verfügung, damit sie effizient funktionieren können.
- ▶ Informations- und Kommunikationstechnologien werden zunehmend in Justizsystemen eingesetzt, um den Zugang zur Justiz zu erleichtern, Online-Verfahren zu entwickeln, Gerichtsverfahren zu beschleunigen und die Justizverwaltung und die Verwaltung der Gerichte zu verbessern.
- ▶ Rechtsberufe erhalten eine erste und berufsbegleitende Ausbildung, um fortgeschrittene, aktuelle Kenntnisse dergeltenden Rechtsvorschriften und Arbeitsmethoden zu haben.
- ▶ Für verschiedene Arten von Gerichtsverfahren gibt es vereinfachte Verfahren.
- ▶ Der Staat erlaubt den Online-Zugriff auf gerichtliche Entscheidungen, vorbehaltlich der Anonymität.

Operative Kriterien

- ▶ Die Nutzer erhalten klare Informationen über die Funktionsweise des Gerichts und die verschiedenen Phasen des Verfahrens, einschließlich des vorhersehbaren Zeitrahmens des Verfahrens.
- ▶ Eine effektive Kommunikation zwischen allen Akteuren des Verfahrens ist eine Priorität.
- ▶ Innerhalb des Gerichts ist ein effizientes und transparentes Fallmanagementsystem vorhanden.
- ▶ Die Rechtssachen werden von den Gerichten innerhalb einer angemessenen Frist vom Beginn des Verfahrens bis zur Vollstreckung der endgültigen Entscheidung entschieden.
- ▶ E-Filing wird entwickelt.
- ▶ Es werden regelmäßige Effizienzbewertungen der Gerichtsleistung durchgeführt.

Erkenntnisse

⁷² *Kozan/Türkei*, Urteil vom 1. März 2022 (Antrag Nr. 16695/19).

⁷³ Venedig-Kommission, Bericht über die Unabhängigkeit des Justizsystems. Teil 1: die Unabhängigkeit der Richter, (2010, CDL-AD(2010)004-e.).

⁷⁴ *Europäische Justizsysteme – CEPEJ-Evaluierungsbericht, Evaluierungszyklus 2022 (Daten aus dem Jahr 2020)*, Verlag des Europarats, Straßburg.

⁷⁵ Der Haushalt des Justizsystems im Sinne des CEPEJ setzt sich aus den Haushaltsmitteln zusammen, die Gerichten, Staatsanwaltschaften und Prozesskostenhilfe zugewiesen werden. Diese drei Elemente bildeten eine solide Grundlage für einen einheitlichen Vergleich zwischen den Mitgliedstaaten.

Umgesetztes Justizsystem-Budget pro Einwohner

| | | | | | | | | | | | |
|-----|-------|---------------------------------|-------|-------------|-------|-------------|-------|---------------|-------|-----|-------|
| ALB | 14.5 | UND | 158.4 | ARM | 10.5 | AUT | 138.0 | AZE | 9.6 | BEL | 87.0 |
| BIH | 37.8 | BGR | 54.1 | HRV | 64.3 | CYP | 63.5 | CZE | 64.5 | DNK | 92.4 |
| EST | 53.6 | FINNE | 79.1 | FRA | 72.5 | GEO | 8.7 | DEU | 140.7 | GRC | 45.2 |
| HUN | 55.3 | ISL | 116.0 | IRL | NA | ITA | 82.2 | LVA | 56.5 | LTU | 47.4 |
| LUX | 176.7 | MLT | 63.0 | MDA | 15.7 | MCO | 199.4 | MULTINATIONAL | 64.0 | NLD | 125.3 |
| MKD | 19.3 | NOCH | 78.8 | POL | NA | PRT | NA | ROU | 49.6 | SRB | 40.2 |
| SVK | 71.5 | SVN | 100.0 | ESP | 87.9 | SWE | 127.7 | CHE | 217.3 | TUR | 16.1 |
| UKR | NA | Vereinigtes Königreich-ENG & NA | NA | VEREINIGTES | 111.9 | VEREINIGTES | 85.2 | | | | |

Quelle: CEPEJ-Daten 2020

■ Eine große Mehrheit der Staaten und Einrichtungen hat die Mittel für ihre Justizsysteme aufgestockt (+ 8 % im Durchschnitt). Die Haushaltsmittel der Gerichte sind hauptsächlich für Gehälter bestimmt – im Durchschnitt 66 %, wobei die niedrigsten im Vereinigten Königreich-Nordirland und Irland mit 37 % bzw. 40 % und in Litauen mit 88 % am höchsten sind. Einer der größten Zuwächse betrifft im Allgemeinen Investitionen in die Digitalisierung.

Dispositionszeit (berechnet als die Zeit, die für die Lösung eines anhängigen Falls erforderlich ist), nach Instanz und Art des Falls



Quelle: CEPEJ-Daten 2020

■ Das Verfahren mit der längsten Dauer wurde in der Verwaltungsgerichtsbarkeit erfasst. Diejenigen mit der kürzesten Dauer wurden in Strafsachen gefunden, die im Interesse von Rechtsstreitigkeiten liegen, deren individuelle Freiheit auf dem Spiel steht. Aufgrund von Covid-19-Beschränkungen stießen Gerichte in ganz Europa auf Probleme bei der Durchführung ihrer täglichen Tätigkeiten, waren jedoch unterschiedlich betroffen, da Staaten und Einrichtungen verschiedene innovative Maßnahmen zur Minderung der Beschränkungen ergriffen hatten. Erstinstanzliche Gerichte am stärksten betroffen waren; die zweite und dritte Instanz waren effizienter, obwohl die Ergebnisse im Vergleich zu 2018 etwas niedriger ausfielen. Es gab erhebliche Unterschiede, wobei Bosnien und Herzegowina, Kroatien, Frankreich und Italien für Zivilsachen in erster Instanz zwei Jahre in Anspruch nahmen, während Aserbaidschan und Island in allen Fällen die geringste Zeit in Anspruch nahmen.

■ Das Ministerkomitee hat erhebliche Fortschritte bei der Überwachung der Fälle im Zusammenhang mit der Dauer der Verfahren festgestellt. In den gegen Italien anhängigen Verfahren im Zusammenhang mit den seit langem bestehenden Problemen der übermäßigen Dauer⁷⁶ von Zivil-, Straf-⁷⁷ und Verwaltungsverfahren stellte⁷⁸ das Ministerkomitee in allen drei Sektoren positive Entwicklungen fest; er ermittelte Bereiche, in denen weitere Maßnahmen erforderlich sind, und unterstützte laufende Reformen, um eine endgültige Lösung dieser Probleme zu erreichen. In den *Fällen der Gzásó-Gruppe gegen Ungarn* begrüßte sie die Einführung einer Entschädigung für langwierige Zivilverfahren am 1. Januar 2022.⁷⁹ Das Ministerkomitee forderte Serbien auf, sich mit den Problemen der ungleichen Verteilung der Fälle auf nationaler Ebene und der unzureichenden Zahl der Justizbediensteten zu

⁷⁶Beschluss CM/Del/Dec(2021)1419/H46-20 der 1419. Tagung des Ministerkomitees des Europarats, Überwachung der Vollstreckung der Urteile des Europäischen Gerichtshofs, H46-20 *Trapani-Gruppe/Italien* (Antrag Nr. 45104/98), 30. November – 2. Dezember 2021 (DH).

⁷⁷Beschluss CM/Del/Dec(2021)1406/H46-15 der 1406. Tagung des Ministerkomitees des Europarats, Überwachung der Vollstreckung der Urteile des Europäischen Gerichtshofs, H46-15 *Ledonne Nr. 1 gegen Italien* (Antrag Nr. 35742/97), 7.-9. Juni 2021 (DH).

⁷⁸Beschluss CM/Del/Dec(2021)1411/H46-19 der 1411. Tagung des Ministerkomitees des Europarats, Überwachung der Vollstreckung der Urteile des Europäischen Gerichtshofs, H46-19 *Abenavoli- Gruppe/Italien* (Antrag Nr. 25587/94), 14./16. September 2021 (DH).

⁷⁹Beschluss CM/Del/Dec(2021)1419/H46-15 der 1419. Tagung des Ministerkomitees des Europarats, Überwachung der Vollstreckung der Urteile des Europäischen Gerichtshofs, H46-15 *Gzásó- Gruppe/Ungarn* (Antrag Nr. 48322/12), 30. November-2. Dezember 2021 (DH), Rn. 4.

befassen, die von der Jevremovic- Gruppe von Fällen in Bezug auf eine übermäßige Dauer der Verfahren und den Mangel an wirksamen Rechtsbehelfen aufgedeckt wurden.⁸⁰

■ In Bosnien und Herzegowina stellte die GRECO fest, dass keine Analyse unter Berücksichtigung des Budgets und der Personalausstattung durchgeführt wurde, um das Problem der Rückstände von Fällen zu beheben. Im Jahr 2022 wurden einige Maßnahmen zur Priorisierung von Stellen und Finanzmitteln in der Justiz geplant, die jedoch dem letzten Lagebericht zufolge noch nicht umgesetzt wurden.⁸¹

Die Kommissarin für Menschenrechte des Europarats stellte die Frage der Hindernisse für die Arbeit von Umweltaktivisten nach ihrem Besuch in Georgien zur Sprache und stellte fest, dass die Dauer der Gerichtsverfahren verhinderte, dass Entscheidungen innerhalb von Fristen ergangen seien, die erforderlich seien, um laufende Umweltschäden zu verhindern und/oder abzumildern.⁸²

■ In Griechenland betonte GRECO, dass das Problem der verzögerten Gerichtsverfahren und des ineffektiven Fallmanagements noch nicht angegangen werden muss und dass noch geeignete Verfahren für Beschwerden gegen unangemessene gerichtliche Verzögerungen eingeführt werden müssen.⁸³

■ Die Integration wichtiger HELP-Kurse in die Erstausbildung durch nationale Justizausbildungseinrichtungen wurde auf Bosnien und Herzegowina, die Tschechische Republik, Finnland, Italien, Nordmazedonien, Portugal, Rumänien, Serbien, die Slowakei und Spanien ausgeweitet.

■ CEPEJ hat eine Bewertung der Nutzung der Informations- und Kommunikationstechnologie durch die Mitgliedstaaten in drei Kategorien durchgeführt: Entscheidungsunterstützung, Gerichts- und Fallverwaltungssysteme und Kommunikation zwischen Gerichten, Fachleuten und/oder Gerichtsbenutzern. Es zeigte sich, dass die IKT am meisten für Gerichts- und Fallbearbeitungssysteme (Durchschnittspunktzahl 6,9 von maximal 10) verwendet wurden, gefolgt von Entscheidungsunterstützungssystemen (Durchschnittspunktzahl 6,7) und schließlich Kommunikation zwischen Gerichten, Fachleuten und/oder Gerichtsnutzern (Ersparnis 5,2). Unterschiede zwischen 2018 und 2020 der IKT-Indizes liefern interessante Hinweise, nicht nur für die allgemeine Verbesserung der Staaten und Einrichtungen, sondern auch für die Höhe der spezifischen Kategorien. In den meisten Fällen ist eine Verbesserung in allen Kategorien zu sehen, wobei mehrere Staaten die elektronische Kommunikation zwischen Gerichten, Fachleuten und/oder Gerichtsbenutzern konsequent verbessern. Dies kann mit den Bemühungen aller Mitgliedstaaten und Einrichtungen im Zusammenhang stehen, die infolge der COVID-19-Krise unternommen wurden, um Justizbeamte neu zu konfigurieren und den Fernzugang zur Justiz zu ermöglichen, wodurch Fernarbeit, Anhörungen und rechtliche Kommunikation ermöglicht werden können.

■ Reformprozesse in mehreren Mitgliedstaaten haben die Leistung ihrer Justizsysteme verbessert. Albanien hat seine Justizkarte überarbeitet, wobei das CEPEJ die Methodik und statistische Analyse der Auswirkungen der Umstrukturierung unterstützt. Aserbaidschan hat die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen durch rechtliche und institutionelle Modernisierung gestärkt. Kroatien hat spezialisierte Familienabteilungen in 15 kommunalen Gerichten eingeführt, um diese sensiblen Fälle effizient zu behandeln. Frankreich hat den im Juli 2020 angenommenen Bericht des CEPEJ über die Gewichtung von Rechtssachen in den Justizsystemen berücksichtigt, mit dem für jede gerichtliche Funktion, die vor den Gerichten und Berufungsgerichten ausgeübt wird, eine Berichtigungskoeffizienten aufgestellt werden sollen. Lettland erweitert den Anwendungsbereich, die Verfügbarkeit und die Qualität der staatlich gesicherten Prozesskostenhilfe und erhöht gleichzeitig den Rückgriff auf Mediation als Mittel zur Konfliktlösung. Malta hat eine nationale Digitalstrategie für den Justizsektor ins Leben gerufen.

■ Der Europarat und die Europäische Union haben Kroatien bei der Anpassung des Rechtsrahmens für die Anwendung elektronischer Kommunikationsinstrumente in Zivilverfahren im Einklang mit den Anforderungen an ein faires Verfahren unterstützt, und ein neues Projekt wurde gestartet, um Endnutzern des Justizsystems hochwertige digitale Dienste anzubieten, fortschrittliche Instrumente für Richter und Gerichtsbeamte bereitzustellen und alle gerichtlichen Entscheidungen online zu veröffentlichen.

■ Der Oberste Gerichtshof Zyperns hat neue Zivilprozessordnungen angenommen, die mit Unterstützung des Europarates und der Europäischen Union ausgearbeitet wurden. Die neuen Vorschriften ermöglichen die

⁸⁰ Beschluss CM/Del/Dec(2022)1428/H46-32 der 1428. Tagung des Ministerkomitees des Europarats, Überwachung der Vollstreckung der Urteile des Europäischen Gerichtshofs, H46-32 Jevremović- Gruppe/Serbien (Antrag Nr. 3150/05), 8.-9. März 2022 (DH), Rn. 7.

⁸¹ Greco Zwischenbericht über die Einhaltung der Vorschriften für Bosnien und Herzegowina (GrecoRC4(2021)21), angenommen am 3. Dezember 2021, veröffentlicht am 1. September 2022, Ziffer 88.

⁸² Bericht der Kommissarin für Menschenrechte des Europarats nach ihrem Besuch in Georgien vom 21. bis 24. Februar 2022 (CommDH(2022)17), S. 28.

⁸³ Greco Addendum zum zweiten Compliance-Bericht für Griechenland (GrecoRC4(2022)8), angenommen am 25. März 2022, veröffentlicht am 1. Juni 2022, Ziffer 55.

in Zivilsachen und ermöglicht es den Gerichten, Rechtssachen schneller und effizienter zu bearbeiten, indem neue Grundsätze und Verfahren bei der Entscheidung von Zivilsachen eingeführt werden.⁹⁶

Portugal hat Ressourcen für die Umstrukturierung und Pflege der Datenbank European Case Law Identifier (ECLI) eingerichtet, die auch als Speicher aller rechtskräftigen erstinstanzlichen Urteile dient.⁹⁷

Türkiye entwickelt eine Rechtsprechungsdatenbank für den Kassationsgerichtshof und installiert ein benutzerfreundliches Tool nach dem Modell des HUDOC-Systems des Gerichtshofs und des spanischen Gerichtsdokumentationszentrums. Dies wird die Qualität gerichtlicher Entscheidungen verbessern, das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Justiz stärken und einen wirksamen Informationsaustausch gewährleisten.

Digitalisierung der Justiz

Der Aktionsplan des CEPEJ 2022-2025 mit dem Titel „Digitalisierung für eine bessere Justiz“ soll Staaten und Gerichten beim erfolgreichen Übergang zur Digitalisierung der Justiz im Einklang mit den europäischen Normen und insbesondere Artikel 6 des Übereinkommens helfen. Sie umfasst die folgenden Grundsätze.

Effizienz der Justiz – Justizverwaltungen müssen Informationstechnologie nutzen, um Operationen zu optimieren und verschiedene Justizinstitutionen zu verbinden. Die Digitalisierung muss die Effizienz von Gerichtsverfahren, aber auch die Qualität der Arbeit von Justizfachleuten verbessern.

Transparenz der Justiz – Neue Technologien müssen den Nutzern bessere Kenntnisse über Verfahren und Justizinstitutionen vermitteln. Jedes Gericht muss über Dashboards verfügen, die es ermöglichen, seinen Fallablauf zu überwachen und zu verwalten, potenzielle Rückstände zu identifizieren und zu begrenzen, angemessene Zeitrahmen einzuhalten und die Arbeitsbelastung von Justizfachleuten besser zu bewältigen.

Kooperative Justiz – Die Einrichtung digitaler Instrumente zur Vernetzung von Teilnehmern an Gerichtsverfahren ist eine Priorität. Alle Justizfachleute tragen zum gleichen öffentlichen Dienst bei, dem der Justiz im Dienst des Nutzers: Sie müssen daher über einfach zu bedienende, kompatible und effiziente Kommunikationstools verfügen.

Menschliche Gerechtigkeit – die Digitalisierung soll die Gerechtigkeit effizienter machen, darf aber niemals versuchen, den Richter zu ersetzen. Der Richter muss im Mittelpunkt des Verfahrens bleiben.

Menschenzentrierte Gerechtigkeit – die Ausbildung von Justizfachleuten im Prozess der digitalen Transformation ist von entscheidender Bedeutung. Die Nutzer sollten in diesem digitalen Umfeld unterstützt werden, aber digitale Kenntnisse können nicht zu einer Bedingung für den Zugang zur Justiz werden.

Die 2021 verabschiedeten CEPEJ-Leitlinien für die elektronische Einreichung von Gerichten (e-filing) und die Digitalisierung von Gerichten decken die Governance und rechtliche Aspekte des Aufbaus eines vollständigen Ökosystems elektronischer Justizdienste ab. Sie decken soziokulturelle und organisatorische Aspekte ab und konzentrieren sich auf die technischen Grundanforderungen.

Die Leitlinien des CEPEJ zu Videokonferenzen in Gerichtsverfahren, die auch 2021 angenommen wurden, wurden auf Ersuchen der Mitgliedstaaten um Fachwissen von den Mitgliedstaaten während der COVID-19-Krise entschieden. Die Leitlinien enthalten eine Reihe von Schlüsselmaßnahmen, die Staaten und Gerichte befolgen sollten, um sicherzustellen, dass Videokonferenzen in Gerichtsverfahren das Recht auf ein faires Verfahren nicht beeinträchtigen und die Anforderungen des Übereinkommens zum Schutz des Menschen in Bezug auf die automatische Verarbeitung personenbezogener Daten (EHS Nr. 108, Datenschutzübereinkommen) erfüllen.

CEPEJ unterstützt durch seine Kooperationsprojekte: beispielsweise die Unterstützung der Entwicklung der maltesischen nationalen Strategie für die Digitalisierung und die Bereitstellung von Fachwissen über eine effiziente Justizorganisation im Kontext der Digitalisierung in Spanien. Die Leitlinien für Videokonferenzen in Gerichtsverfahren haben sich auch für die ukrainischen Behörden als nützlich erwiesen, um trotz des Krieges und der Besetzung ukrainischer Gebiete die Fortsetzung der Justiz durch Fernanhörungen sicherzustellen.

⁹⁶Verbesserung der derzeitigen Reform des Gerichtssystems und des Umsetzungsprozesses sowie der Effizienz der Justiz (coe.int).

⁹⁷ Greco Zweiter Compliance-Bericht für Portugal (GrecoRC4(2022)20), angenommen am 17. Juni 2022, veröffentlicht am 6. September 2022, Ziffer 59.



KAPITEL 2

MEINUNGSFREIHEIT

EINFÜHRUNG

Im Jahr 2021 erhielten zwei Journalisten den Friedensnobelpreis 2021 „für ihren mutigen Kampf für die Meinungsfreiheit“ und als „Vertreter aller Journalisten, die sich für dieses Ideal in einer Welt einsetzen, in der Demokratie und Pressefreiheit immer widriger werden“.⁹⁸

■ Sicherheitsfragen erlangten im Jahr 2022 Dringlichkeit, als die Invasion der Russischen Föderation in die Ukraine eine tödliche Bedrohung für Journalisten darstellte. Inmitten einer gewaltigen Anstrengung, der Öffentlichkeit zuverlässige Informationen zu liefern, haben mindestens 12 Journalisten ihr Leben verloren, während sie über den Krieg berichten. Dies trug zu einer Gesamtzahl von 19 Journalisten bei, die 2021 und 2022 bei ihrer Arbeit in ganz Europa ihr Leben verloren haben, was sich gegenüber den Vorjahren verfünffacht hat. Es gab auch eine Zunahme von gewalttätigen Angriffen auf Journalisten, die oft auf Online-Missbrauch folgten und in einigen Fällen mit antimedialer Rhetorik durch Politiker und Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens in Zusammenhang standen. Die Online-Plattform des Europarats zur Förderung des Schutzes des Journalismus und der Sicherheit von Journalisten (Plattform für die Sicherheit von Zeitschriften) verzeichnete im Jahr 2021 und 2022 289 Ausschreibungen, was einen deutlichen Anstieg gegenüber den Vorjahren darstellt (zwischen 2016 und 2020 lag die Zahl der Ausschreibungen zwischen 130 und 200 pro Jahr).⁹⁹

■ In vielen Ländern zeigte der Rechtsrahmen für den Schutz der Meinungsfreiheit Schwächen. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat weiterhin Verstöße gegen Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention in Fragen festgestellt, in denen seine Rechtsprechung schon lange beigelegt war. Die Länder sollten ihre rechtlichen Rahmenbedingungen überprüfen und ihre Bemühungen verdoppeln, die Urteile des Gerichtshofs rechtzeitig umzusetzen: Ab Januar 2023 blieben 344 anhängig, von denen rund 100 Jahre oder länger anhängig waren.¹⁰⁰ Der Anstieg der Zahl der gemeldeten SLAPP-Fälle gegen Journalisten war ein spürbarer Ausdruck dieses Problems im Laufe der Jahre 2021 und 2022.¹⁰¹

■ Der Zweijahreszeitraum 2021-2022 markierte auch eine Periode, in der sich die Medienindustrie und der Journalismus von der COVID-19-Pandemie erholen wollten. Die Pandemie hatte den Mediensektor besonders hart getroffen, wobei die Medien ums Überleben kämpften, Journalisten ihre Arbeitsplätze verloren und manchmal strenge Vorschriften erlassen wurden, um sich vor Fehl- und Desinformation zu schützen.¹⁰² Im Laufe des Jahres 2021 wurden die meisten dieser regulatorischen Beschränkungen, die den Mediensektor betreffen, aufgehoben,

⁹⁸ Der Preis wurde an Dmitry Muratov, Herausgeber der russischen *Novaya Gazeta*, und Maria Ressa, Redakteurin der philippinischen Nachrichtenwebsite Rappler, verliehen. [Friedensnobelpreis 2021](#), 8. Oktober 2021.

⁹⁹ Wie ausführlich unter „Sicherheit von Journalisten und anderen, die sich äußern“.

¹⁰⁰ Rund 116 Fälle werden im Rahmen des verstärkten Verfahrens geprüft, das für Fälle verwendet wird, die dringende Einzelmaßnahmen erfordern oder wichtige strukturelle Probleme aufdecken, sowie für zwischenstaatliche Fälle. Weitere 207 Fälle werden im Rahmen des Standardverfahrens geprüft, und im Jahr 2023 sollen 21 neue Fälle klassifiziert werden. Es gibt auch einige freundliche Siedlungen bis zur Aufsicht.

¹⁰¹ Wie in u. a. dem [Jahresbericht der Partnerorganisationen an die Plattform des Europarats zur Förderung des Journalismus und der Sicherheit von Journalisten](#), April 2022, dargelegt.

¹⁰² Noorlander P. (2020), „[Kovid und freie Meinungsäußerung – Die Auswirkungen von Covid-19 und daraus resultierende Maßnahmen auf die Meinungsfreiheit in den Mitgliedstaaten des Europarats](#)“, Hintergrundpapier, Ministerkonferenz des Europarats, Zypern.

wodurch ein günstigeres Umfeld geschaffen wurde; aber in mehreren Ländern blieb das wirtschaftliche Umfeld herausfordernd, insbesondere für kleinere und unabhängige Medien. Finanzielle Unterstützung leistete Erleichterung, brachte aber auch Bedenken hinsichtlich diskriminierender Zuteilung und finanzieller Abhängigkeit.

- Die Konzentration des Eigentums sowohl in traditionellen als auch in den Online-Medien erreichte in vielen Ländern kritische Ebenen, was den Medienpluralismus bedrohte. In einigen Ländern war auch die Unabhängigkeit der öffentlich-rechtlichen Medien bedroht.¹⁰³ Desinformation und Hassreden im Internet stellten nach wie vor große Herausforderungen dar, was sowohl öffentliche als auch private Interessenträger veranlasste, Standards zu stärken und weitere Initiativen zur Bekämpfung dieser Phänomene zu ergreifen.¹⁰⁴

- In diesem Kapitel werden die allgemeinen Trends in Bezug auf das Recht auf freie Meinungsäußerung in den Jahren 2021 und 2022 in den Mitgliedstaaten des Europarats behandelt. Es folgt eine Methodik, die in den letzten sieben Jahren etabliert wurde: er prüft Entwicklungen im Rechtsrahmen und weist auf die Auswirkungen neuer oder vorgeschlagener Rechtsvorschriften auf die Meinungsfreiheit hin; Sie befragt Verhaftungen, Gewaltvorfälle und andere Bedrohungen gegen die Sicherheit von Journalisten und anderen Personen, die sich zu Fragen von öffentlichem Interesse äußern; er befasst sich mit Entwicklungen, die sich auf das Gesamtumfeld für unabhängige und pluralistische Medien auswirken; und sie berücksichtigt Trends in Bezug auf Zuverlässigkeit und Vertrauen in Informationen.

Herausforderungen und Prioritäten

- Der Europarat und seine Mitgliedstaaten haben weiterhin Maßnahmen ergriffen, um die Freiheit der Expansion zu fördern und die Umwelt für die Medienfreiheit zu verbessern. Im Jahr 2021 konzentrierte sich die Konferenz der für Medien und Informationsgesellschaft zuständigen Minister auf die Sicherheit, die Widerstandsfähigkeit von Rahmen für den Schutz der Meinungsfreiheit, das sich verändernde Medienumfeld und die Auswirkungen künstlicher Intelligenz auf die Expressionsfreiheit. 2022 wurden Empfehlungen zur Bekämpfung von Hassreden angenommen; zu den Auswirkungen digitaler Technologien auf die Meinungsfreiheit; über die Wahlkommunikation und die Berichterstattung in den Medien über Wahlkampagnen; Grundsätze für die Medien- und Kommunikationspolitik; und zur Förderung eines günstigen Umfelds für Qualitätsjournalismus im digitalen Zeitalter wurden zwei Leitlinien zu verschiedenen Aspekten der automatisierten Entscheidungsfindung auf digitalen und sozialen Medien, Moderation und Priorisierung von Inhalten angenommen.¹⁰⁶

- Die Prioritäten für die kommenden Jahre umfassen Leitlinien zu rechtlichen und regulatorischen Garantien für eine für die Meinungsfreiheit günstige Umwelt. Zu diesem Zweck werden ein Entwurf einer Empfehlung zu strategischen Klagen gegen die Beteiligung der Öffentlichkeit und ein erweiterter Umsetzungsleitfaden zur Empfehlung CM/Rec(2016)4 zum Schutz des Journalismus und der Sicherheit von Journalisten ausgearbeitet. Letzteres konzentriert sich auf die Verhütung und Förderung der Sicherheit von Journalisten; es wird auch praktische Leitlinien für die Ausarbeitung spezieller nationaler Aktionspläne für die Sicherheit von Journalisten geben, eine der Verpflichtungen, die sich aus der Konferenz der für Medien und Informationsgesellschaft zuständigen Minister 2021 ergeben.

- Der Ausschuss für Künstliche Intelligenz erarbeitet ein Rahmenübereinkommen über künstliche Intelligenz, Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Die Grundsätze der künftigen Konvention werden durch sektorspezifische Instrumente wie Leitlinien zum verantwortungsvollen Umgang mit künstlicher Intelligenz im Journalismus ergänzt.

- Der Lenkungsausschuss des Europarats für Medien und Informationsgesellschaft (CDMSI) und seine Sachverständigenausschüsse werden auch weiterhin an den Online-Aspekten der Meinungsfreiheit arbeiten, wie etwa der Bekämpfung der Verbreitung von Fehl- und Desinformation im Internet, der Analyse der Kriterien der Moderation von Inhalten und der Untersuchung der Auswirkungen der Digitalisierung auf die Fähigkeit des Einzelnen, fundierte und autonome Entscheidungen zu treffen. Der Europarat untersucht auch bewährte Verfahren für eine nachhaltige Medienfinanzierung sowie praktische Medien- und Informationskompetenzinstrumente, um Mediennutzern zu helfen, das digitale Medienumfeld zu verstehen und ihre Medienauswahl zu navigieren.

RECHTLICHE GARANTIE FÜR DIE MEINUNGSFREIHEIT

- Rechtliche Garantien schaffen den Rechtsrahmen für die Ausübung des Rechts auf freie Meinungsäußerung. Die Staaten sind verpflichtet, ein günstiges Umfeld für die Ausübung dieses Rechts zu schaffen, was die Einführung von Rechtsrahmen zur Wahrung der Meinungsfreiheit, einschließlich des Rechts auf Zugang zu Informationen, beinhaltet. Während diese Rechte eingeschränkt werden können, müssen alle Beschränkungen in den Anwendungsbereich von Artikel 10 Absatz 2 des Übereinkommens fallen: Sie müssen gesetzlich vorgeschrieben sein und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sein, um ein legitimes Ziel zu schützen. Diese Anforderungen gelten für Beschränkungen der Meinungsfreiheit im Internet

103. Wie in den Schlussfolgerungen der Konferenz des Europarats dargelegt, Öffentlicher Dienst Medien für Demokratie, 22. November 2022; siehe auch Alarm Nr. 58/2021, Druck auf PSM-Governance bedroht die Unabhängigkeit des tschechischen Fernsehens und Erosion der Medienfreiheit und Pluralismus, 12. April 2021; Ausschreibung Nr. 228/2022, Finanzierung des geschwächten öffentlich-rechtlichen Rundfunks (Frankreich), 27. Juli 2022; und Warnhinweis Nr. 130/2022, Druck auf redaktionelle und finanzielle Unabhängigkeit des lettischen Fernsehens, 11. April 2022.
104. Wie unter „Zuverlässigkeit und Vertrauen in Informationen“ beschrieben.
105. Empfehlungen CM/Rec(2022)16, CM/Rec(2022)13, CM/Rec(2022)12, CM/Rec(2022)11 und CM/Rec(2022)4.
106. Leitfaden zu bewährten Verfahren für wirksame rechtliche und verfahrenstechnische Rahmenbedingungen für Selbstregulierungs- und Koregulierungsmechanismen zur Moderation von Inhalten, Mai 2021, und Leitfaden zur Priorisierung des öffentlichen Interesses im Internet, Dezember 2021.

ebenso wie offline. Die Staaten müssen auch sicherstellen, dass alle Überwachungsmaßnahmen oder sonstigen Tätigkeiten, die das Recht auf Privatsphäre beeinträchtigen könnten, ein wichtiger Grund für die Meinungsfreiheit sind, innerhalb der Grenzen des Übereinkommens bleiben.

Messkriterien

- ▶ Die Meinungsfreiheit ist sowohl offline als auch online gewährleistet. Das Internet ist für alle ohne Diskriminierung zugänglich, zugänglich und erschwinglich. Alle Beschränkungen der Meinungsfreiheit, einschließlich der Filterung von Inhalten, sind gesetzlich vorgeschrieben, verfolgen die legitimen Ziele des Artikels 10 des Übereinkommens und sind in einer demokratischen Gesellschaft erforderlich.
- ▶ Es bestehen solide Schutzmaßnahmen gegen den Missbrauch von Gesetzen, die die Meinungsfreiheit offline und online einschränken, wie Gesetze zur öffentlichen Ordnung und zur Terrorismusbekämpfung, einschließlich der Kontrolle über den Umfang der Beschränkungen, die von Behörden oder privaten Akteuren ausgeübt werden, und wirksame gerichtliche Überprüfung und andere Beschwerdemechanismen.
- ▶ Das Recht auf Zugang zu Informationen und Dokumenten, die sich im Besitz der Behörden befinden, ist gesetzlich und in der Praxis gewährleistet. Alle Beschränkungen, auch aus Gründen der nationalen Sicherheit, sind in einer demokratischen Gesellschaft im Einklang mit Artikel 10 Absatz 2 des Übereinkommens klar und notwendig.
- ▶ Es besteht für Vermittler keine allgemeine Verpflichtung, Inhalte zu überwachen, zu denen sie lediglich Zugriff gewähren oder die sie übermitteln oder speichern. Internetvermittler sind nicht verantwortlich für Inhalte, die über die von ihnen bereitgestellte Technologie übertragen werden, es sei denn, sie haben Kenntnis von illegalen Aktivitäten und Inhalten und handeln nicht zügig, um sie zu entfernen.
- ▶ Jede Überwachung der Online-Kommunikation und der Online-Aktivitäten der Nutzer steht im Einklang mit Artikel 8 des Übereinkommens.
 - ▶ Diffamierungsgesetze entsprechen den vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte entwickelten Standards. Es gibt keine Straftaten der Blasphemie oder religiöser Beleidigung, es sei denn, die Aufstachelung zu Gewalt, Diskriminierung und Hass ist ein wesentlicher Bestandteil. Die Strafgesetze zur Bekämpfung von Hetze sind klar und präzise und erfüllen die Anforderungen von Artikel 10 Absatz 2 des Übereinkommens.

Erkenntnisse

- In den Jahren 2021-2022 erließ der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte Urteile in 178 Fällen zu Artikel 10 der Konvention, in denen ein Verstoß in 137 festgestellt wurde. Einige der Urteile betrafen relativ neuartige Fragen, oft Aspekte der Online-Ausübung des Rechts auf freie Meinungsäußerung, aber der Gerichtshof wurde auch aufgefordert, Urteile in Bereichen zu erlassen, in denen seine Rechtsprechung seit langem geregelt ist. In einem Fall stellte der Gerichtshof eine „mani festunvernünftige Auslegung und Anwendung des innerstaatlichen Rechts“ in Bezug auf den Zugang zu Informationen fest; in einem anderen heißt es, dass das strafrechtliche Verbot der Beleidigung des Präsidenten „in der Regel nicht im Einklang mit dem Geist des Konvents“ wäre; und in einem Drittel deutete sie auf Mängel in den Überwachungsgesetzen und deren daraus resultierende Auswirkungen auf den investigativen Journalismus hin.¹⁰⁷ Urteile wie diese werfen Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit des Wortlauts und der Auslegung des innerstaatlichen Rechts in einigen Ländern mit dem Übereinkommen auf.
- Im selben Zeitraum schloss das Ministerkomitee die Prüfung mehrerer führender Fälle ab. Abgesehen von einem Fall, in dem es um ein Verbot einer Zeitung infolge des Ausnahmezustands ging, betrafen¹⁰⁸ fünf Fälle Verurteilungen wegen diffamierender Straftaten: in zwei von ihnen wurden Medien und entsprechende Autoren verurteilt,¹⁰⁹ andere betrafen die Verurteilung eines Journalisten,¹¹⁰ weitere eine strafrechtliche Verurteilung wegen angeblicher böswilliger Unwahrheiten¹¹¹ und in einem von ihnen versäumte ein nationales Gericht relevante und hinreichende Gründe für die Feststellung, dass bestimmte Aussagen diffamierend waren.¹¹²

Die Leichtigkeit, mit der Verleumdungsgesetze verwendet werden können, um SLAPP-Klage zu bringen, war in ganz Europa besorgniserregend. Die Plattform für die Sicherheit von Journalisten verzeichnete Warmmeldungen in 16 Ländern, die von Kroatien und Malta bis zum 103 104 105 106 107 108 Vereinigten Königreich und Rumänien reichen, einige von Medien, die gezwungen waren, Dutzende von Fällen gleichzeitig zu verteidigen. 109 SLAPPs sind ein Problem, weil sie in der Regel von einem Kläger erhoben werden, der in einer Position einer relativen wirtschaftlichen oder politischen Macht gegen einen Beklagten mit nur begrenzten Mitteln ist. Wenn ein Journalist oder ein Medienunternehmen unter finanziellem Zwang steht, kann ein Brief, der rechtliche Schritte droht, ausreichen, um die Rücknahme eines kritischen Berichts zu erzwingen. 110 In den meisten Fällen werden „anspruchsfreundliche“ Verleumdungsgesetze verwendet, um SLAPPs zu bringen. Die Plattform verzeichnete mehrere Warmmeldungen zu SLAPPs im Vereinigten Königreich, wo die Rechtskosten am höchsten in Europa sind und nur wenige es sich leisten können, einen Verleumdungsfall zu verteidigen, auch von Antragstellern aus Übersee. 111

Der Menschenrechtskommissar äußerte im Jahr 2020 Alarm über SLAPPs, gefolgt von einer Warnung des Generalsekretärs im Jahr 2021. 112 Regulierungsinitiativen zur Bekämpfung des Phänomens wurden vom Ministerkomitee und der Parlamentarischen Versammlung sowie von der Europäischen Union ins Leben gerufen. 113 In Irland, Litauen, Malta und dem Vereinigten Königreich wurde eine Gesetzesreform angekündigt. und die Solicitors Regulation Authority in England und Wales hat eine formelle Warnung an Anwälte herausgegeben, SLAPP-Antragsteller nicht zu vertreten. 114 Im Jahr 2022 verwies der Gerichtshof in einem Urteil auf SLAPP, in dem festgestellt wurde, dass eine von einer Behörde gegen Journalisten erhobene Diffamierungssache kein legitimes Ziel verfolgte. 115 Im selben Jahr setzte das Ministerkomitee einen Expertenausschuss (Sachverständigenausschuss für strategische Klagen gegen die Öffentlichkeitsbeteiligung, MSI-SLP) ein, der sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten und unabhängigen Sachverständigen zusammensetzt, um eine Empfehlung zu SLAPPs auszuarbeiten, die bis Ende 2023 abgeschlossen werden soll.

Es gab auch Bedenken hinsichtlich des Vorschlags mehrerer neuer Gesetze, die die Meinungsfreiheit über das in der Europäischen Menschenrechtskonvention zulässige Maß hinaus beschränken. Dazu gehörte ein Gesetz, das die Veröffentlichung von „falschen Nachrichten“ oder „irreführenden Informationen“ in Griechenland, der Russischen Föderation und Türkei verbietet; 116 ein bulgarisches Gesetz, das die Registrierung als „ausländische Agenten“ von Medien vorschreibt, die Mittel aus dem Ausland erhalten, und ein Gesetz in Polen, das nicht europäische Medienbesitz verbietet, der schließlich nicht verabschiedet wurde; 117 und vorgeschlagene nationale Sicherheitsvorschriften im Vereinigten Königreich. 118 In Ungarn wurden Notstandsgesetze, die während der

103 *Rovshan Hajiyev/Aserbaidschan*, 9. Dezember 2021, Antrag Nr. 19925/12 und 47532/13; *Vedat Şorli gegen Türkei*, 19. Oktober 2021, Antrag Nr. 42048/19; *Big Brother Watch u. a./Vereinigtes Königreich* (Große Kammer), 25. Mai 2021, Anmeldung Nr. 58170/13, 62322/14 und 24960/15.

104 *Dareskizb Ltd gegen Armenien*, 21. September 2021, Antrag Nr. 61737/08.

105 *Flux (Nr. 2) gegen Moldawien*, 3. Juli 2007, Anmeldung Nr. 31001/03, und *Ungváry und Irodalom Kft. gegen Ungarn*, 3. Dezember 2013, Anmeldung Nr. 64520/10.

106 *UJ/Ungarn*, 19. Juli 2011, Anmeldung Nr. 23954/10.

107 *Téte/Frankreich*, 26. März 2020, Antrag Nr. 59636/16.

108 *Myrskyy/Ukraine*, 20. Mai 2010, Antrag Nr. 7877/03.

109 Siehe <https://fom.coe.int/alerte>, zum Beispiel Alert Nr. 190/2021, *Croatian News Website Index.hr und seine Journalisten Gesicht 65 Klagen*, 27. September 2021.

110 Wie von der Menschenrechtskommissarin des Europarates hervorgehoben: *Zeit für Maßnahmen gegen SLAPPs*, 27. Oktober 2020.

111 Zum Beispiel Alert Nr. 272/2022, *Media Outlets Facing Libel Claims from Kazakhstani Endowment Fund*, 29. September 2022, betreffend Gerichtsverfahren gegen mehrere Medien wegen ihrer Berichterstattung über mit dem ehemaligen Präsidenten Kasachstans verbundene Unternehmen.

112 Menschenrechtskommissar des Europarates, *Zeit für Maßnahmen gegen SLAPP*, 27. Oktober 2020; *Aktuelle Trends bei Bedrohungen der Meinungsfreiheit: Eingriff in die Berichterstattung über öffentliche Veranstaltungen, Rundfunkverbote und strategische Klagen*, SG/Inf(2021)36, 2021.

113 Konkrete Fälle von SLAPPs und Anti-SLAPP-Initiativen, die sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene eingeleitet wurden, wurden auf der vom Europäischen Zentrum für Presse- und Medienfreiheit und der Koalition gegen SLAPPs in Europa organisierten Europäischen HYPERLINK "<https://anti-slapp-con.ecpmf.eu>" Anti-SLAPP-Konferenz 2022 mit Unterstützung des Europarates erörtert.

114 In Malta hat die Zivilgesellschaft gegen die mangelnde Konsultation im Prozess der Rechtsreform protestiert: *Warmmeldung Nr. 275/2022, Medienfreiheitsorganisationen, die sich wegen Übergriffen auf die Verabschiedung von Anti-SLAPP-Gesetzen ohne angemessene Kontrolle befassen*, 7. Oktober 2022.

115 *OOO Memo gegen Russland*, 15. Juni 2022, Antrag Nr. 2840/10.

116 Ausschreibung Nr. 243/2021, *Neues Gesetz gegen Desinformation, bedroht die Pressefreiheit (Griechenland) vom 23. Dezember 2021*; Ausschreibung Nr. 82/2022, *Gesetz zur Kriminalisierung von „falschen Informationen“ über russische Streitkräfte, die der Staatsduma (Russische Föderation) vorgelegt werden sollen*, 3. März 2022; *Warmmeldung Nr. 181/2022, Gesetzesentwurf betrifft „Misführende Informationen“ und verschärft die Online-Kontrolle (Türkei)*, 2. Juni 2022.

117 *Warmmeldung Nr. 306/2022, „Ausländische Agenten“ Bill Sparks Media Freedom Concerns (Bulgarien) vom 23. November 2022*; Ausschreibung Nr. 143/2021, *Gesetz zum Verbot nichteuropäischer Medienbesitz (Polen)*, 14. Juli 2021.

118 *Warmmeldung Nr. 301/2022, Medienfreiheitsorganisationen erheben Alarm über das Gesetz über die nationale Sicherheit (Vereinigtes Königreich)*, 17. November 2022.

COVID-19-Pandemie eingeführt wurden, die „Führung“ kriminalisieren, dauerhaft gemacht;¹¹⁹ und in der Ukraine wurde ein Gesetzentwurf, der die Befugnisse der nationalen Medienregulierungsbehörde erweitert, um die Regulierung von Online- und Print-Outlets aufzunehmen und es ermächtigt, Medienlizenzen zu widerrufen und bestimmte Verkaufsstellen vorübergehend zu sperren, ohne dass eine gerichtliche Anordnung angeordnet¹²⁰ wurde, schließlich mit mehreren Änderungen angenommen, die weitgehend im Einklang mit den Standards des Europarats betrachtet wurden.¹²¹ Einige Gesetzesvorlagen, die gedroht hatten, die Meinungsfreiheit einzuschränken, wurden beiseitegelegt: in Albanien wurde das seit mehreren Jahren in Betracht gezogene sogenannte „Anti-Verleumdungspaket“ im Oktober 2022 von der Tagesordnung des Parlaments gestrichen.¹²²

■ Mehrere positive legislative Entwicklungen sind zu begrüßen. Viele Länder in ganz Europa haben Maßnahmen ergriffen, um entweder Rechtsvorschriften zum Schutz von Hinweisgebern zu stärken oder einzuführen;¹²³ in den Niederlanden wurden neue Gesetze der offenen Regierung verabschiedet; in Litauen wurde eine Reform des Zugangs zum Informationsrecht beschlossen, und in Österreich, Dänemark und Finnland wurden Schritte zur Reform der bestehenden Rechtsvorschriften über den Zugang zu Informationen ergriffen, um die Transparenz zu verbessern.¹²⁴ Das Übereinkommen des Europarats über den Zugang zu amtlichen Dokumenten ist für Albanien, Armenien und Island in Kraft getreten, und die Informationsgruppe für Zugang zu unabhängigen Sachverständigen des Europarats, die die Umsetzung des Übereinkommens überwacht, fand ihre erste Sitzung statt.¹²⁵ In mehreren Ländern bestehen nach wie vor Hindernisse bei der Umsetzung der Rechtsvorschriften über den Zugang zu Informationen: in Kroatien gab es Bedenken hinsichtlich anhaltender Verzögerungen und Ablehnungen, die das häufige Eingreifen des Informationskommissars erforderlich machten; in Polen gab es Bedenken hinsichtlich der Beschränkungen des Zugangs zu Informationen und einer rechtlichen Anfechtung vor dem Obersten Gerichtshof, mit dem die Anwendung der Rechtsvorschriften über den Zugang zu Informationen eingeschränkt werden soll, und in Flämisch-Belgien wurden neue Rechtsvorschriften eingeschränkt, die den Zugang zu Dokumenten im Zusammenhang mit „internen Mitteilungen“ betreffen, und die föderale Kommission für den Zugang zu Verwaltungsdokumenten wurde eingestellt.¹²⁶

■ Der Einsatz von Überwachungsmaßnahmen gegen Journalisten war in ganz Europa besorgniserregend. Investigative Berichte deckten den Einsatz von Spyware gegen Journalisten, Aktivisten und Politiker in mehreren Ländern auf; in den Niederlanden stellte sich heraus, dass ein Journalist seit fast 35 Jahren vom Sicherheitsdienst ausspioniert wurde.¹²⁷ In Deutschland wurden Gesetze erlassen, mit denen der Einsatz von

¹¹⁹ Menschenrechtskommissarin, [Memorandum zur Meinungsfreiheit und Medienfreiheit in Ungarn](#), 30. März 2021.

¹²⁰ Warmmeldung Nr. 232/2022, [Gesetzentwurf erhöht die Kontrolle über Online-Medien \(Ukraine\)](#), 29. Juli 2022.

¹²¹ [Stellungnahme der Generaldirektion Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit Informationsgesellschaft und Aktion gegen Kriminalität, Abteilung Informationsgesellschaft, zum Gesetz „Über Medien“ der Ukraine \(24. Februar 2023\)](#), erstellt auf der Grundlage des Fachwissens der Experten des Europarats, sogar Salomon und Tanja Kerševan.

¹²² Warmmeldung Nr. 87/2019, [Neues Legislativpaket „Anti-Verleumdung“ bedroht Online-Medienfreiheit \(Albanien\)](#), 29. Juli 2019.

¹²³ Richtlinie 2019/1937 über den Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, 26. November 2019. Zur Umsetzung siehe www.whistleblowingmonitor.eu/.

- ▶ Es gibt keine Tötungen, körperliche Angriffe, Verschwindenlassen oder andere Formen der Gewalt gegen Journalisten, Blogger, Künstler, Politiker oder andere, die ihr Recht auf freie Meinungsäußerung nutzen, um sich zu Themen von öffentlichem Interesse zu äußern.
- ▶ Es gibt keine Straflosigkeit für Verbrechen gegen diejenigen, die sich zu Themen von öffentlichem Interesse äußern. Es gibt einen wirksamen Rechtsrahmen, einschließlich strafrechtlicher Bestimmungen, die sich mit dem Schutz der körperlichen und moralischen Unversehrtheit der Person befassen, und es gibt unabhängige, schnelle und wirksame Investition aller Verbrechen gegen diejenigen, die sich aussprechen.
- ▶ Politische Führer und Beamte engagieren sich positiv mit den Medien und verunglimpfen keine Journalisten oder andere, die sich äußern. Verbale Einschüchterung oder schädliche Rhetorik gegen Journalisten und andere, die sich im politischen Diskurs äußern, wird umgehend von den Behörden verurteilt.

¹²⁴ Österreich, Reformpaket zur [Informationsfreiheit](#) (Überarbeitung des Gesetzesentwurfs ist derzeit in Arbeit), 2021; Dänemark, [Parlamentarische Entschließung V64 über den Zugang zu Akten der öffentlichen Verwaltung](#), 1. April 2022; Finnland, [Arbeitsgruppe des Justizministeriums zur Rechtsreform \(Julkisuuslainajantasaistaminen\)](#), 2021; Litauen, [Gesetz Nr. XIV-867 vom 23. Dezember 2021](#); und die Niederlande, [Open Government Act, 2022](#).

¹²⁵ [Zugangsinformationsgruppe des Europarats, 1. Sitzung, 16./17. November 2022](#).

¹²⁶ Wie in den Berichten über die [Rechtsstaatlichkeit der Europäischen Union für 2021 und 2022](#), KOM/2021/700 final, 20. Juli 2021 und KOM(2022) 500 final vom 13. Juli 2022 hervorgehoben. Siehe auch Alert Nr. 203/2022, [The Access to Public Information Act under Legal Challenge \(Polen\)](#), 28. Juni 2022.

¹²⁷ Warmmeldung Nr. 252/2022, [niederländische Journalistin Stella Braam spionierte fast 35 Jahre lang aus](#), 6. September 2022. Weitere Ausschreibungen sind Warmmeldung Nr. 147/2021, [Journalisten, die mit Pegasus Spyware \(Ungarn\) ins Visier genommen wurden](#), 26. Juli 2021; Ausschreibung Nr. 154/2022, [Mehrere Journalisten, die mit Pegasus Spyware \(Spanien\) ins Visier genommen wurden](#), 5. Mai 2022; Warmmeldung Nr. 148/2021, [Journalisten,](#)

Überwachungsmaßnahmen erweitert und der besondere Schutz von Journalisten aufgehoben wurde.¹²⁸ Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat zwei wichtige Urteile zur sogenannten „Bulk-Überwachung“ erlassen: das Abfangen von Millionen elektronischer Kommunikation und das Scannen nach Hinweisen auf rechtswidrige Aktivitäten.¹²⁹ Der Gerichtshof stellte fest, dass eine solche Überwachung das Recht auf Achtung des Privatlebens verletzt und auch die vertraulichen Quellen von Journalisten gefährdete. Die Abteilung für Informationsgesellschaft des Europarats legte einen Bericht über die Pegasus-Spyware und ihre Auswirkungen auf die Menschenrechte vor,¹³⁰ und die Parlamentarische Versammlung arbeitet an einem Bericht über die Verwendung von Pegasus und geheime staatliche Überwachung.¹³¹

SICHERHEIT VON JOURNALISTEN UND ANDEREN, DIE SICH ÄUSSERN

■ Toleranz und Weitherzigkeit sind Markenzeichen einer demokratischen Gesellschaft, und alle, die sich zu Themen von öffentlichem Interesse äußern, sollten dies ohne Angst vor Auswirkungen tun können – auch wenn andere in der Gesellschaft ihre Standpunkte, Ideen und Meinungen nicht teilen. Journalisten sollten in der Lage sein, sicher und ohne Drohungen oder Belästigungen zu berichten. Anti-Medien-Rhetorik hat keinen Platz in einer demokratischen Gesellschaft und jegliche Gewalt gegen oder Missbrauch von Journalisten, offline oder online, sollte von Politikern verurteilt werden. Jeder, der bedroht ist, sich zu äußern, sollte Schutz erhalten, wenn er ihn braucht, und diejenigen, die Informationen über Fragen von öffentlichem Interesse haben, sollten in der Lage sein, sicher und vertraulich mit Journalisten zu kommunizieren.

die mit Pegasus Spyware (Aserbaidshon) ins Visier genommen wurden, 26. Juli 2021; Warnung Nr. 297/2022, [Zahlreiche griechische Journalisten und Medienbesitzer angeblich mit Predator Spyware ins Visier genommen](#), 10. November 2022.

128 Warnmeldung Nr. 122/2021, Deutsches [Gesetz erhöht Überwachungs- und Hacking-Mächte der Regierung, entfernt Schutz für Journalisten](#), 17. Juni 2021.

129 [Big Brother Watch u. a./Vereinigtes Königreich \(Große Kammer\)](#) vom 25. Mai 2021, Anmeldung Nr. 58170/13, 62322/14 und 24960/15; [Centrum für rättvisa/Schweden](#) (Große Kammer), 25. Mai 2021, Klageschrift Nr. 35252/08.

130 Kaldani T. und Prokopets Z. (Juni 2022), [Pegasus Spyware und ihre Auswirkungen auf die Menschenrechte](#), DGI(2022)04, Europarat, Straßburg.

131 [Empfehlungsantrag, Pegasus und ähnliche Spyware und geheime staatliche Überwachung](#), 21. September 2021. Eine [Einführungserklärung](#) wurde im April 2022 veröffentlicht.

■ Im Jahr 2021 verloren sechs Journalisten ihr Leben bei der Ausübung ihrer Arbeit; im Jahr 2022 wurden 13 Journalisten getötet.¹³⁶ Dies ist die höchste Zahl von Journalisten, die in einem Zeitraum von zwei Jahren in Europa seit 2015 getötet wurden, als die Plattform für die Sicherheit von Journalisten mit der Aufzeichnung dieser Daten begann.

■ Die Sorge um die Ermordung von Journalisten wurde in den aufeinanderfolgenden Jahresberichten des Generalsekretärs geäußert, wobei insbesondere der Stand der Straflosigkeit in fast allen diesen Fällen und die Notwendigkeit, dass die Staaten wirksame Maßnahmen ergreifen müssen, um Journalisten zu schützen und diejenigen, die für Gewalt verantwortlich sind, vor Gericht zu stellen. Die Konferenz der für die Medien- und Informationsgesellschaft zuständigen Minister von 2021 nahm eine EntschlieÙung zur Sicherheit von Journalisten¹³⁷ an, in der es heißt, dass „[d]ie geltende Straflosigkeit, die weitere Bedrohungen und Angriffe gegen Journalisten anheizt, nach wie vor die größte Sorge ist... Die Mitgliedstaaten des Europarats kommen zu häufig ihrer Verpflichtung nicht nach, unverzügliche und wirksame Ermittlungen und strafrechtliche Verfolgung dieser Verbrechen durchzuführen, ohne die Verantwortlichen vor Gericht zu bringen“.

■ Trotz der Zusage der Minister, dies vorrangig zu lösen, und der Gerichtshof bekräftigt die Pflicht der Staaten, wirksame Ermittlungen über die Morde an Journalisten einzuleiten, führt die Plattform für die Sicherheit von Zeitschriften weiterhin 26 ungelöste Mordfälle an Journalisten auf. Die meisten Fälle gehen auf viele Jahre zurück, wobei bei den Ermittlungen nur geringe Fortschritte erzielt wurden.¹³⁹ In den Jahren 2021 und 2022 gab es nur wenige Verurteilungen: ein Wiederaufnahmeverfahren bestätigte schuldige Urteile für die Mörder des serbischen Journalisten Slavko uruvija; gegen den mutmaßlichen „Mastermind“ hinter dem Mord an dem slowakischen Journalisten Ján Kuciak wurde ein Wiederaufnahmeverfahren angeordnet; und drei der Angeklagten bei der Ermordung von Daphne Caruana Galizia bekannte sich schuldig (der Prozess gegen den mutmaßlichen Mastermind hat noch nicht begonnen).¹⁴⁰

■ Die Jahre 2021 und 2022 verzeichneten die höchste Anzahl von jährlichen Ausschreibungen, die auf der Plattform seit 2015 eingereicht wurden, als die Erhebung sicherheitsrelevanter Daten begann. Gemeldete Vorfälle stiegen in allen Kategorien: die Zahl der physischen Angriffe im Jahr 2022 hat sich im Vergleich zu 2019 (von 33 auf 74) mehr als verdoppelt, ebenso wie die Vorfälle von Belästigung und Einschüchterung (von 43 auf 94); und die Kategorie „Sonstige Handlungen“ stieg im gleichen Zeitraum um 67 % (von 48 auf 80). Die Vorfälle reichten von Todesdrohungen und Schlägen von Journalisten bis hin zu Brandbomben und Drohungen für die Familie.

Messkriterien

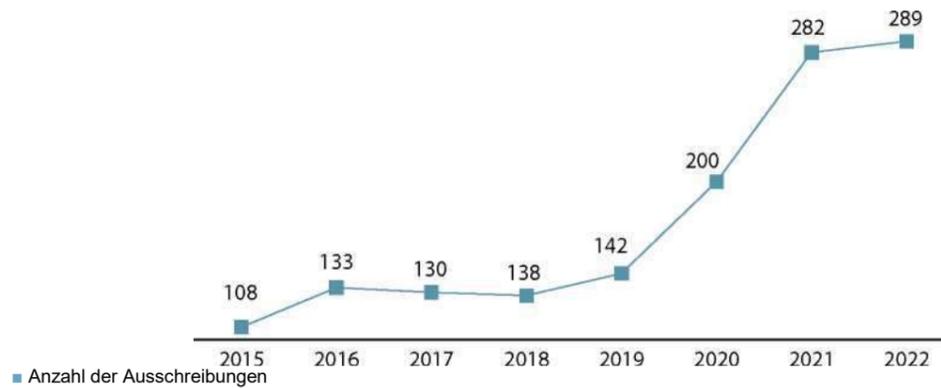
- ▶ Alle Personen, die die Ausübung ihres Rechts auf freie Meinungsäußerung bedrohen, erhalten auf Antrag einen angemessenen Schutz.
- ▶ Journalisten und andere Medienakteure werden wegen kritischer Berichterstattung nicht verhaftet, inhaftiert, inhaftiert oder belästigt. Es gibt keine selektiven Strafverfolgungen, Sanktionen, Inspektionen oder andere willkürliche Eingriffe gegen Journalisten und andere Medienschaffende oder gegen andere, die sich in Angelegenheiten von öffentlichem Interesse äußern und/oder Wachhundefunktionen ausüben, noch sind sie wegen ihrer Ausübung des Rechts auf freie Meinungsäußerung einer staatlichen Überwachung unterworfen.
- ▶ Es gibt keine Repressalien gegen Whistleblower, die in gutem Glauben und als letztes Mittel die Öffentlichkeit, beispielsweise einen Journalisten, über Angelegenheiten von öffentlichem Interesse informieren.
- ▶ Journalisten und andere Medienschaffende sind nicht gezwungen, ihre vertraulichen Quellen offenzulegen, es sei denn, eine unabhängige Behörde bestellt, wenn das berechnete Interesse an der Offenlegung eindeutig das Interesse an der Geheimhaltung der Informationen überwiegt und wenn alternative Maßnahmen nicht verfügbar sind.

Erkenntnisse 132 133 134 135 136 137

Es gab Verweigerungen von Service-Angriffen auf Medienwebsites und Online-Angriffe auf einzelne Journalisten. Einige hatten ihre Adressen und andere private Informationen online enthüllt, was zu physischen Angriffen führte.¹³⁸ Frauenjournalisten waren besonders der geschlechtsspezifischen Online-Gewalt ausgesetzt, wie dies vom Menschenrechtskommissar und in der Ministerresolution vom Juni 2021 zur Sicherheit von Journalisten hervorgehoben wurde.¹³⁹ Vergewaltigungsdrohungen sind nach wie vor beunruhigend verbreitet.¹⁴⁰

Anzahl der Ausschreibungen auf der Plattform für die Sicherheit von Journalisten, 2015-2022

- 132 Im Jahr 2021 wurde der griechische Kriminalreporter Giorgos Karaivaz von zwei Männern vor seinem Haus erschossen. Der türkische Sender Hazim Özsu wurde von einem Mann erschossen, der seine Kommentare nicht mochte; Der georgische Journalist Aleksandre Lashkarava starb, nachdem er von Anti-LGBTI-Demonstranten geschlagen worden war. Der niederländische Journalist Peter R. de Vries wurde erschossen, als er ein Fernsehstudio verließ, und die aserbaidjanischen Journalisten Maharram Ibrahimov und Siraj Abischov starben, als das Auto, in dem sie fuhren, auf eine Landmine traf. 2022 wurden Brent Renaud, Frédéric Leclerc-Imhoff, Ihor Hudenko, Maks Levin, Mantas Kvedaravičius, Oksana Baulina, Oleksandra Kuvshynova, Pierre Zakrzewski, Roman Nezhyborets, Yevgeny Bal, Jevheniy Sakun und Zoreslav Zamoysky getötet, während sie über den Krieg in der Ukraine berichteten; und Güngör Arslan starb, nachdem er in seinem Büro in Türkiye erschossen wurde: siehe die [Plattform für die Sicherheit von Journalisten](#) für entsprechende Ausschreibungen.
- 133 Konferenz der für Medien und Informationsgesellschaft zuständigen Minister, [Entschließung zur Sicherheit von Journalisten](#), 11. Juni 2021.
- 134 Zum Beispiel [Estemirova/Russland](#), 31. August 2021, Antrag Nr. 42705/11; [Tagiyeva/Aserbaidschan](#), 7. Juli 2022, Antrag Nr. 72611/14.
- 135 Weitere Informationen finden Sie unter <https://human-rights-channel.coe.int/end-impunity-for-crimes-against-journalists-en.html>.
- 136 Warmmeldung Nr. 120/2017, Untersuchungsjournalist Daphne Caruana Galizia durch Autobombe getötet, Aktualisierung 17. Oktober 2022; Warmmeldung Nr. 18/2018, slowakischer Ermittlungsjournalist Ján Kuciak zu Hause getötet, Aktualisierung 16. Juni 2021; für die Wiederaufnahme der Mörder von Slavko Uuruvija siehe Jahresbericht der Partnerorganisationen an die Plattform des Europarates zur Förderung des Schutzes des Journalismus und der Sicherheit von Journalisten, April 2022.
- 137 Zum Beispiel Warmmeldung Nr. 323/2022, türkischer Journalist Halil Tekin während der Berichterstattung, 15. Dezember 2022; Warnung Nr. 287/2022, Journalist Zoran Bozinovski, der vor seinem Haus (Nordmazedonien) gewaltsam angegriffen und geschlagen wurde, 27. Oktober 2022; Warmmeldung Nr. 128/2022, russischer Journalist Dmitri Muratow mit Farbe angegriffen, 8. April 2022; Alarm Nr. 29/2021, Aktion 24 Fernsehsender Attacked with Stones, Paint and Molotov Cocktail (Griechenland), 25. Februar 2021; Alarm Nr. 160/2021, Molotov Cocktails Werfen in Journalist Willem Groeneveld's Home (Niederlande), 19. August 2021.
- 138 Zum Beispiel Warmmeldung Nr. 216/2022, Doxing und Todesbedrohungen gegen Kolumnisten Marcel van Roosmalen (Niederlande), 12. Juli 2022; Warmmeldung Nr. 284/2022, Daily Sabah veröffentlicht Standorte von verbannten Journalisten (Türkiye), 26. Oktober 2022; Warmmeldung Nr. 27/2021, Anonymer Telegrammkanal veröffentlicht Finanzinformationen der russischen Journalistin Elena Solovyova, 18. Februar 2021.
- 139 Menschenrechtskommissar des Europarats, Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen in einem digitalen Zeitalter unter Nutzung der Istanbuler Konvention, 24. November 2021; Konferenz der für Medien und Informationsgesellschaft zuständigen Minister, [Entschließung zur Sicherheit von Journalisten](#), 11. Juni 2021.
- 140 Zum Beispiel Warmmeldung Nr. 61/2022, belgische Journalistin Samira Atillah, Ziel von Todesdrohungen und sexueller Belästigung, 4. Februar 2022; Warmmeldung Nr. 8/2022, türkischer Journalist, der Online-Belästigung und Bedrohungen ausgesetzt ist, nachdem er eine Erklärung zur ethischen Berichterstattung über Flüchtlingsnachrichten veröffentlicht hatte, 31. Dezember 2021; Warmmeldung Nr. 169/2021, južne Vesti Portal Journalisten erhalten Todesbedrohungen (Serbien), 14. Januar 2021.



Der steile Anstieg der Zahl der Warmmeldungen seit 2019 ist zutiefst besorgniserregend. Eine genauere Analyse der Zahlen zeigt eine Verschlechterung der Sicherheit in den Ländern in ganz Europa: von 2019 bis 2022 sank die Zahl der Länder ohne Ausschreibungen von 22 auf 9. 2022 stieg die Gesamtzahl der Ausschreibungen in 28 Ländern; es fiel in nur acht Ländern. Im Jahr 2022 hatten 12 Länder 10 Warmmeldungen oder mehr oder eine Situation der Straflosigkeit für Mord, von nur sieben im Jahr 2019. Sie bestätigt, dass sich die Gewalt gegen Journalisten in ganz Europa stetig ausbreitet.

Um eine größere Kultur der Sicherheit von Journalisten und anderen, die sich in Angelegenheiten von öffentlichem Interesse äußern, zu schaffen, ist die Achtung der Rechtsstaatlichkeit unerlässlich. Die Urteile des Gerichtshofs wurden häufig nicht rechtzeitig umgesetzt: ab Januar 2023 warteten insgesamt 344 Urteile zur Meinungsfreiheit auf die Umsetzung. Davon waren etwa 100 Jahre oder länger anhängig.¹⁴¹

Die Dringlichkeit, nationale Aktionspläne für die Sicherheit von Journalisten auszuarbeiten und entschlossene Folgemaßnahmen zu ergreifen, könnte nicht klarer sein, und es ist positiv, dass in den Jahren 2021 und 2022 mehrere Staaten Schritte in diese Richtung unternommen haben. Dänemark und das Vereinigte Königreich haben ihre ersten Aktionspläne zum Schutz von Journalisten veröffentlicht;¹⁴² das niederländische Pressesicherheitsprotokoll „PersVeilig“ wurde überprüft, und angesichts einer wachsenden Zahl von Vorfällen wurden Verbesserungsvorschläge unterbreitet;¹⁴³ Dänemark, Finnland und Montenegro haben ihre strafrechtlichen Rahmenbedingungen für den Schutz von Journalisten gestärkt;¹⁴⁴ in Zypern und Schweden wurden Gesetzesreformvorschläge vorgelegt.¹⁴⁵ In Österreich und Frankreich wurden Schritte unternommen, um die Sicherheit von Journalisten bei Demonstrationen zu verbessern, und in Deutschland wurden Gespräche zur Verbesserung der Beziehungen zwischen Medien und Polizei geführt.¹⁴⁶ Arbeitsgruppen und Kommissionen zur Abgabe von Empfehlungen zur Verbesserung der Sicherheit von Journalisten waren in mehreren Ländern tätig, darunter Griechenland, Litauen, Malta, Montenegro und die Schweiz.¹⁴⁷

Diese Fortschritte sind lobenswert, aber bewährte Verfahren müssen sich über den gesamten Kontinent erstrecken. In der Ministerresolution vom Juni 2021 zur Sicherheit von Journalisten forderten die Minister den Europarat auf, „eine umfassende Kampagne auf europäischer Ebene durchzuführen, um den Schutz des Journalismus und die Sicherheit von Journalisten zu fördern und entsprechende Kampagnen auf nationaler Ebene zu unterstützen“. Eine fünfjährige Kampagne wird vorbereitet, um die Bemühungen um ein sichereres, unabhängiges und pluralistisches Medienumfeld zu verstärken, das darauf abzielt, dass die Mitgliedstaaten die

¹⁴¹ Gemäß Statistiken der Abteilung für die Vollstreckung von Urteilen (<https://hudoc.exec.coe.int>).

¹⁴² Dänischer Aktionsplan für die Sicherheit von Journalisten, 13. Juni 2022; Nationaler Aktionsplan für die Sicherheit von Journalisten des Vereinigten Königreichs, 9. März 2021.

¹⁴³ Siehe <https://www.persveilig.nl/>.

¹⁴⁴ Dänemark: Gesetz Nr. 2601/2021 vom 28. Dezember 2021; Finnland: Gesetz Nr. 698/2021 vom 29. Juni 2021; Montenegro: Das montenegrinische Parlament verabschiedet einstimmig Änderungen des Strafgesetzbuches zur Stärkung des Strafschutzes für Journalisten, 29. Dezember 2021.

¹⁴⁵ Zypern: wie im Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Zypern vom 13. Juli 2022 berichtet; Schweden: Bericht über die Untersuchung eines verstärkten strafrechtlichen Schutzes für bestimmte sozial nützliche Funktionen, Januar 2022.

¹⁴⁶ Österreich: Innenministerium, Polizei implementiert „Medienkontaktbeamte“ bei Demos, 29. Januar 2021; Frankreich: Innenministerium, Mise à jour du schéma national du maintien de l'ordre (SNMO), 16. Dezember 2021 (gemäß den Empfehlungen der Delarue-Kommission, Rapport de la Commission indépendante sur les relations entre la presse et les forces de l'ordre, 2. April 2021); Deutschland: Innenministerkonferenz, Schutz der Pressefreiheit insbesondere in Versammlungslagen, Juni 2021.

¹⁴⁷ Griechenland: Interministerielle Vereinbarung über den Schutz, die Sicherheit und die Ermächtigung von Journalisten und anderen Medienschaffenden, 23. Mai 2022; Montenegro: Kommission für die Überwachung der Maßnahmen der zuständigen Behörden bei Ermittlungen von Gewaltandrohungen gegen Journalisten, Morden an Journalisten und Angriffen auf Medieneigentum; Malta: Sachverständigenausschuss für Medien, der am 11. Januar 2022 im Rahmen der Folgemaßnahmen zu den Empfehlungen der öffentlichen Untersuchung zur Ermordung von Daphne Caruana Galizia eingesetzt wurde (siehe Warmmeldung Nr. 275/2022 zu zivilgesellschaftlichen Belangen); Litauen: Arbeitsgruppe des Kulturministeriums zur Koordinierung der Ausarbeitung eines Aktionsplans zur Sicherheit von Journalisten; Schweiz: Arbeitsgruppe zur Ausarbeitung eines nationalen Aktionsplans unter Leitung des Bundesamtes für Kommunikation (gemäß Informationen an den Europarat).

Verantwortung übernehmen und die Kampagne entsprechend ihren jeweiligen Bedürfnissen und Kontexten umsetzen. In erster Linie müssen sie Maßnahmen ergreifen, um nationale Pläne/Mechanismen für die Sicherheit von Journalisten zu schaffen.

▪ Sicherheitsfragen standen auch im Mittelpunkt der Europäischen Union; im Jahr 2021 veröffentlichte die Europäische Kommission eine Empfehlung zur Stärkung der Sicherheit von Journalisten und anderen Medienschaffenden.¹⁴⁸

▪ Stand Januar 2023 verzeichnete die Plattform für die Sicherheit von Journalisten 93 Journalisten in Haft (von 64 Ende 2021), und die Gesamtzahl der Ausschreibungen für neue Vorfälle von Haft und Haft stieg von 41 im Zeitraum 2019-2020 auf 73 im Zeitraum 2021-2022. Journalisten und Medienschaffende wurden in sieben Ländern inhaftiert: 53 in Türkei, 19 in der Russischen Föderation und 14 in den von Russland besetzten Gebieten in der Ukraine, 4 in Aserbaidschan und 1 in Georgien, Polen und Großbritannien. Mehrere Journalisten wurden wegen mutmaßlicher Beteiligung am Terrorismus festgenommen.¹⁴⁹ Im April 2021 entschied der Gerichtshof in einem solchen Fall, dass es keinen „angemessenen Verdacht“ auf eine Straftat gebe, die zur Freilassung des Journalisten führe.¹⁵⁰ Andere Journalisten wurden wegen „Beleidigung“ hochrangiger Politiker, einschließlich des Präsidenten, inhaftiert oder verurteilt, 151 obwohl das Gericht entschieden hat, dass diese Straftat dem Geist der Konvention zuwiderläuft.¹⁵² Der Menschenrechtskommissar forderte die Regierung des Vereinigten Königreichs auf, Julian Assange nicht an die Vereinigten Staaten von Amerika auszuliefern.¹⁵³

▪ Demonstrationen waren oft Brandpunkte für Gewalt, und Journalisten, die über sie berichteten, waren tatsächlich gefährdet, auch in einigen Fällen von Gewalt durch die Polizei: Journalisten, die über Proteste berichteten, wurden in Martinique und Spanien erschossen.¹⁵⁴ Vorfälle wie diese veranlassten sowohl den Generalsekretär als auch den Menschenrechtskommissar dazu, bei Protesten einen stärkeren Schutz für Journalisten zu fordern.¹⁵⁵ 2022 gab es weniger Vorfälle als 2021.¹⁵⁶

¹⁴⁸ Europäische Kommission, *Empfehlung zum Schutz, zur Sicherheit und zur Ermächtigung von Journalisten*, 16. September 2021.

¹⁴⁹ Insgesamt 16 Ausschreibungen am 31. Dezember 2022. Siehe beispielsweise Warmmeldung Nr. 266/2022, *türkische Journalistin Hatice Şahin, verurteilt zu 6 Jahren, 3 Monate Gefängnis wegen Terrorismus (Türkiye)*, 21. September 2022; Warmmeldung Nr. 51/2022, *Bürgerjournalist Amet Suleymanov, verurteilt zu 12 Jahren Haft wegen terroristischer Anklagen (Ukraine)*, 31. Dezember 2021; Warmmeldung Nr. 102/2022, *Journalist Martin Banks inhaftiert und verhört, Ausrüstung beschlagnahmt (Vereinigtes Königreich)*, 25. März 2022.

¹⁵⁰ *Ahmet Hüseyin Altan gegen Türkei*, 13. April 2021, Antrag Nr. 13252/17.

¹⁵¹ Insgesamt sechs Ausschreibungen zum 31. Dezember 2022. Siehe z. B. Alert Nr. 135/2021, *türkischer Journalist Hakkı Boltan, der wegen Beleidigung des Präsidenten und Premierministers zu zwei Jahren und 17 Tagen Haft verurteilt wurde*, 2. Juli 2021; Warmmeldung Nr. 48/2022, *türkischer Journalist Sedef Kabaş verhaftet und wegen Beleidigung des Präsidenten angeklagt*, 25. Januar 2022.

¹⁵² *Vedat Şorlı gegen Türkei*, 19. Oktober 2021, Antrag Nr. 42048/19.

¹⁵³ EU-Kommissar fordert die britische Regierung auf, Julian Assange vom 18. Mai 2022 nicht auszuliefern.

¹⁵⁴ Einschließlich Warmmeldung Nr. 205/2022, *drei Fotojournalisten inhaftiert, mehrere Reporter, die von der Polizei angegriffen wurden, während sie die Istanbul Pride Parade (Türkiye) abdeckten*, 29. Juni 2022; Warmmeldung Nr. 176/2022, *Journalistin Buse Söğütü, von der Polizei angegriffen und verhaftet (Türkiye)*, 25. Mai 2022; Warmmeldung Nr. 223/2021, *Journalisten mit Live-Munition in Martinique (Frankreich)*, 26. November 2021; Warmmeldung Nr. 28/2022, *serbische Journalisten, die vor Protesten von der Polizei eingeschüchtert wurden*, 31. Dezember 2021; Warmmeldung Nr. 25/2021, *Fotojournalist Joan Gálvez hat von der katalanischen Riot-Polizei (Spanien) HYPERSHÖCKEL "https://fom.coe.int/alerte/detail/91122670" mit Sprengmunition geschossen*, 17. Februar 2021.

¹⁵⁵ Die Kommissarin für Menschenrechte äußerte auf dem Welttag der Pressefreiheit starke Besorgnis zu diesem Thema: *Journalisten, die öffentliche Versammlungen behandeln, müssen geschützt werden*, 30. April 2021. Ähnliche Besorgnis äußerte die Generalsekretärin in ihrem Bericht *„Die aktuellen Trends bei Bedrohungen der Meinungsfreiheit: Eingriff in die Berichterstattung über öffentliche Veranstaltungen, Rundfunkverbote und strategische Klagen“*, 22. November 2021.

¹⁵⁶ Die Zahl der Ausschreibungen im Zusammenhang mit Vorfällen bei Protesten sank von 41 im Jahr 2021 auf 21 im Jahr 2022.

- ▶ Die Öffentlichkeit hat Zugang zu einer Vielzahl von Print-, Rundfunk- und Online-Medien, die eine breite Palette von politischen und sozialen Standpunkten, Interessen und Gruppen innerhalb der Gesellschaft vertreten, einschließlich lokaler Gemeinschaften, Minderheiten und Personen mit besonderen Bedürfnissen. Politische Parteien und Kandidaten haben einen fairen und gleichberechtigten Zugang zu den Medien, und das Eigentum der politischen Interessenträger an den Medien ist streng geregelt. Die Berichterstattung über Wahlen durch Rundfunkmedien ist ausgewogen und unparteiisch.
- ▶ Regulierungsrahmen sichern die redaktionelle Unabhängigkeit der Medien von Regierungen, Medieneigentümern und politischen oder kommerziellen Interessen und werden in der Praxis respektiert. Print-, Rundfunk- und Internetmedien unterliegen keiner direkten oder indirekten Zensur.
- ▶ Medienkonzentration wird durch wirksame Regulierung adressiert und von unabhängigen Regulierungsbehörden überwacht, die befugt sind, gegen Konzentration zu handeln. Informationen über Medienbesitz und ökonomischer Einfluss auf Medien sind für die Öffentlichkeit leicht zugänglich. Medien und Plattformen identifizieren kostenpflichtige Inhalte.
- ▶ Das Betriebsumfeld für unabhängige und Community-Medien ist günstig. Alle Arten von Medien (öffentlicher

Während die oben genannte Ministerresolution zur Sicherheit von Journalisten aggressive Rhetorik- und Anti-Medien-Verleumdungskampagnen verurteilte, stiegen diese Vorfälle in der Praxis an, wobei in 27 Ländern in den Jahren 2021 und 2022, manchmal unter der Leitung von hochrangigen Politikern und Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens, berichtet wurde.¹⁵⁷ Eine solche negative Rhetorik ist ein starker Faktor für Gewalt gegen Journalisten, wie der Untersuchungsausschuss bestätigte, der die Umstände untersuchte, die zum Mord an der maltesischen investigativen Journalistin Daphne Caruana Galizia führten.¹⁵⁸ Sogar Institutionen des Europarats wurden angegriffen: nach einem kritischen Bericht über die Medienfreiheit twitterte der damalige slowenische Ministerpräsident, dass der Menschenrechtskommissar „Teil des #fakenews-Netzwerks“ sei.¹⁵⁹ Wie der Generalsekretär in ihrem Bericht erklärte: „Freiheit der politischen Rede: ein Imperativ für die Demokratie“, bringt¹⁶⁰ die wichtige Rolle der Politiker in der demokratischen Debatte die Verantwortung mit sich, neben ihrem Recht auf freie Meinungsäußerung Toleranz gegenüber Kritik und Respekt gegenüber demokratischen Institutionen zu demonstrieren.

■ In ganz Europa gab es auch mehrere Berichte über Journalisten, die ihre Quellen offenbar unter Verstoß gegen europäische Standards offenlegen mussten.¹⁶¹ Der Gerichtshof hat in der oben erwähnten Rechtssache „Big Brother Watch“ entschieden, dass Überwachungsregime, die ein Massenabfangen ermöglichen, das Recht von Journalisten auf Schutz ihrer vertraulichen Quellen bedrohen.¹⁶²

Dienst, Privat und Gemeinschaft) haben einen fairen und gleichberechtigten Zugang zu technischen und kommerziellen Vertriebskanälen und elektronischen Kommunikationsnetzen sowie zu staatlichen Werbung und staatlichen Subventionen und anderen Förderprogrammen. Sie werden ermutigt, neue Geschäftsmodelle zu entwickeln, unter anderem durch unterstützende fiskalische und regulatorische Regelungen.

¹⁵⁷ Siehe beispielsweise Warnmeldung Nr. 239/2021, Bürgermeisterin von Tiflis, Kakha Kaladze, offen beleidigt die Presse (Georgien), 22. Dezember 2021; Warnmeldung Nr. 299/2022, ungarischer Politiker diskutiert über das Hängen der Journalistin Boróka Parászka, 9. November 2022; Ausschreibung Nr. 271/2022, Finanzminister Denigrates Dennik N Editor Matúš Kostolný und die Medien (Slowakische Republik), 27. September 2022; Warnmeldung Nr. 67/2021, slowenischer Premierminister beschuldigt ARD-Korrespondenten Nikolaus Neumeier von Propaganda im Nazi-Stil nach Kritik, 14. April 2021; Warnmeldung Nr. 237/2021, Premierminister Nikol Pashinyan beleidigt öffentlich die Presse (Armenien), 22. Dezember 2021; Warnmeldung Nr. 78/2021, Neugewählte bulgarische Abgeordnete Witze über das Abschneiden der Körperteile von Journalisten, 23. April 2021; Warnmeldung Nr. 89/2021, kroatischer Präsident Milanovic hat HRT-Journalisten am 11. Mai 2021 HYPERLINK "https://fom.coe.int/en/alerte/detail/99410815" verbal angegriffen; Ausschreibung Nr. 185/2021, tschechischer Ministerpräsident Andrej Babiš Lambasts Untersuchungsjournalist Jaroslav Kmenta, 20. September 2021; Warnmeldung Nr. 16/2021, Journalistin Nadine White Smeared by Minister for Equalities (Vereinigtes Königreich), 1. Februar 2021.

¹⁵⁸ Untersuchungsausschuss – Daphne Caruana Galizia, Öffentliche Untersuchungsbericht, 29. Juli 2021.

¹⁵⁹ Warnmeldung Nr. 110/2021, Ministerpräsidentin Janša versucht, Menschenrechtskommissarin Dunja Mijatovic über die Medienfreiheit in Slowenien zu diskreditieren, 11. Juni 2021.

¹⁶⁰ Freiheit der politischen Meinungsäußerung: ein Imperativ für Demokratie (SG/Inf(2022)36).

¹⁶¹ Zum Beispiel Warnmeldung Nr. 127/2021, Untersuchungsprogramm „Bericht“, das vom Gericht angeordnet wurde, seine Quellen (Italien) zu enthüllen, 23. Juni 2021; Warnung Nr. 37/2022, French Media Street Press Press to Reveal Source, 31. Dezember 2021.

¹⁶² Big Brother Watch u. a./Vereinigtes Königreich (Große Kammer) vom 25. Mai 2021, Anmeldung Nr. 58170/13, 62322/14 und 24960/15.

■ Da sich die Medien 2021 und 2022 von den wirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie erholten, war die Aufrechterhaltung eines pluralistischen Medienumfelds eine echte Herausforderung. Viele Medienunternehmen waren bereits durch das herausfordernde Betriebsumfeld des digitalen Wandels geschwächt worden, in dem große Teile der Werbeeinnahmen, die traditionell finanziert wurden, von digitalen Plattformen und Suchmaschinen absorbiert wurden. Da sich die Pandemie bis 2021 fortsetzte, gab es Schließungen von Medien und Arbeitsplatzverluste sowie Fusionen. Während viele Staaten Unterstützungspakete zur Verfügung stellten, gab es in einigen Fällen Bedenken hinsichtlich der diskriminierenden Zuweisung dieser Unterstützung.¹⁶⁷ Während sich der weltweite Werbemarkt erholte, konzentrierten sich die Werbeeinnahmen weiterhin auf globale Konglomerate und große Unternehmen; viele kleinere und unabhängige Medien kämpften weiter. Abo-basierte Modelle waren nur in ausgewählten Ländern praktikabel.¹⁶⁸ Die sich abzeichnende Krise drohte weitere Kürzungen, aber es gab einige Optimismus bei neuen Geschäftsmodellen und anderen Innovationen.¹⁶⁹

■ Der Erkenntnis, dass die Pandemie bereits bestehende strukturelle Probleme weitgehend beschleunigt hat, haben die europäischen Medienminister beschlossen, mit der Medienindustrie zusammenzuarbeiten, um ein pluralistisches und unabhängiges Medienökosystem zu unterstützen und die Widerstandsfähigkeit der Medien zu stärken.¹⁷⁰ Die Europäische Kommission hat unter anderem einen Medien- und Audiovisuellen Aktionsplan zur Unterstützung der Erholung und Transformation des Sektors ausgearbeitet;¹⁷¹ und der Vorschlag der Europäischen Kommission für ein Europäisches Medienfreiheitsgesetz zielt unter anderem darauf ab, den Medienpluralismus und die redaktionelle Unabhängigkeit zu schützen und die Medienvielfalt online und offline zu gewährleisten. 172

UNABHÄNGIGES UND PLURALISTISCHES MEDIENUMFELD

Demokratie erfordert ein pluralistisches Medienumfeld, das in der Lage ist, die Öffentlichkeit unter unterschiedlichen Gesichtspunkten zu berichten und das Recht der Öffentlichkeit, Informationen aus einem breiten Spektrum von Stimmen zu erhalten, zu erfüllen. Um den Medienpluralismus zu erreichen, bedarf es einer sorgfältig kalibrierten Medienpolitik, die an die wirtschaftlichen Gegebenheiten angepasst und auf die Förderung nachhaltiger Medien ausgerichtet ist. Die Unabhängigkeit der Medien- und Medienregulierungsbehörden sollte unbedingt geachtet werden. Alle Medien sollten in der Lage sein, gleiche Wettbewerbsbedingungen zu gewährleisten, und kein einziges Medienunternehmen oder Medienkonglomerat sollte unfaire Vorteile gegenüber einem anderen haben.

Messkriterien

- ▶ Alle staatlichen Fördermaßnahmen für Medien berücksichtigen die unterschiedliche Rolle und den Beitrag zum Journalismus verschiedener Medienakteure (öffentlicher Dienst, private und gemeinschaftliche Medien sowie unabhängige Journalisten). Nationale Rahmenwerke, die Unterstützungsmaßnahmen vorsehen, basieren auf klaren, objektiven und transparenten Kriterien und enthalten geeignete Garantien zum Schutz der redaktionellen Unabhängigkeit und der operativen Autonomie aller Medien.
- ▶ Öffentlich-rechtliche Medien verfügen über institutionelle Autonomie, sichere Finanzierung und angemessene technische Ressourcen, die vor politischen oder wirtschaftlichen Eingriffen geschützt werden können. Sie spielen eine aktive Rolle bei der Förderung des sozialen Zusammenhalts und der Integration durch proaktive Kontakte zu verschiedenen Sektoren und Altersgruppen der Bevölkerung, einschließlich Minderheiten und Menschen mit besonderen Bedürfnissen.
- ▶ Journalisten haben zufrieden stellende Arbeitsbedingungen mit angemessenem Gehalt und sozialem Schutz. Alle Urheber von Inhalten, einschließlich Einzelpersonen und Medienunternehmen, werden für ihre Arbeit fair belohnt und das Urheberrecht ist vor Missbrauch, auch online, geschützt. Journalisten werden nicht ungebührlichen Anforderungen ausgesetzt, bevor sie arbeiten können. Ausländische Journalisten werden aufgrund ihrer potenziell kritischen Berichte keine Einreise- oder Arbeitsvisa verweigert.

Die Europäische Kommission hat unter anderem den Schutz des Medienpluralismus und der redaktionellen Unabhängigkeit sowie die Gewährleistung der Medienvielfalt online und offline angenommen.¹⁷² Die Europäische Kommission hat anerkannt, dass die Medien- und Kommunikationspolitik modernisiert werden muss, und nahm die Empfehlung [HYPERLINK "https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a61712"](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a61712) CM/Rec20 an. In dem Text wird gefordert, dass Governance-Rahmen sowohl Medien als auch Online-Plattformen umfassen, um gleiche Wettbewerbsbedingungen zu gewährleisten, Anforderungen an Staaten und Medienakteure gegen unangemessene Eingriffe in die Meinungsfreiheit formuliert und klare Hinweise auf die Rechte und Pflichten der öffentlichen und privaten Interessenträger geben.

Im April 2022 bekräftigte die Große Kammer des Gerichtshofs die Bedeutung des Medienpluralismus in der Demokratie und die zentrale Pflicht, die er dem Staat auferlegt, einen geeigneten rechtlichen und administrativen Rahmen zu schaffen, um eine wirksame Vielfalt des gesamten Programminhalts zu gewährleisten, wobei die Vielfalt der Meinungen in der Gesellschaft so weit wie möglich widerspiegelt wird.¹⁷³

Die Notwendigkeit von Maßnahmen zum Schutz des Medienpluralismus und der Unabhängigkeit wird durch Trends vor Ort bestätigt. Der jährliche Medienpluralismusmonitor, der 32 Länder in ganz Europa abdeckt, signalisiert seit Jahren Risiken für den Medienpluralismus. Die Ausgabe 2022 bestätigte diesen Trend und dokumentierte eine immer stärkere Marktkonzentration im traditionellen Mediensektor sowie die steigende Marktmacht einer kleinen Anzahl digitaler Intermediäre.¹⁷⁴

Er stellte einige Verbesserungen in Bezug auf die Transparenz des Medieneigentums fest, berichtete aber auch, dass politische und kommerzielle Eingriffe nach wie vor ein ernstes Anliegen seien, insbesondere in Bezug auf die Steuerung der öffentlichen Medien, die Finanzierung und die Zuweisung staatlicher Werbung.¹⁷¹

■ Im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022 der Europäischen Union wurden Bedenken hinsichtlich der Zuteilung staatlicher Werbung den Medien geäußert und Bedenken hinsichtlich der Mobilisierung staatlicher Mittel zur Begünstigung bestimmter Verkaufsstellen geäußert. Allerdings gab es auch einige Fortschritte: in Kroatien wurden aktualisierte Vorschriften über die Transparenz staatlicher Werbung verabschiedet; in Zypern und Malta wurden Leitlinien eingeführt; und die österreichische Regierung kündigte eine Überprüfung ihrer staatlichen Werbepolitik und -praktiken an.¹⁷²

■ In einigen Ländern wurde der Medienpluralismus durch das Verbot von Medien oder die Verweigerung der Lizenzverlängerung bedroht. In Ungarn wurde eine Filiale ihre Lizenzverlängerung verweigert und ein anderer wurde gezwungen, die Lizenz zu untersagen.¹⁷³ Die umfassende Invasion der Russischen Föderation in die Ukraine war ebenso ein Informationskrieg wie ein militärischer Angriff; in diesem Zusammenhang verbot die Ukraine mehrere Nachrichtenkanäle und Websites vor Kriegsbeginn¹⁷⁴ und in der Russischen Föderation waren mehrere Nachrichtenagenturen gezwungen, nach Kriegsbeginn den Betrieb einzustellen.¹⁷⁵ Der russische unabhängige Fernsehsender Dozhd war im Exil in Lettland tätig, bis im Dezember 2022 die nationale Medienaufsichtsbehörde ihre Sendelizenz widerrufen hatte und mehrere Verstöße gegen lettische Gesetze¹⁷⁶ behauptete, die eine Bedrohung für die nationale Sicherheit und die öffentliche Ordnung darstellen. Dozhd TV erhielt anschließend eine fünfjährige Fernsehlizenz in den Niederlanden.¹⁷⁷ In Polen gab es Bedenken, dass keine Behörde das Mandat hatte, die Konzentration des Medienmarktes unter dem Gesichtspunkt des Medienpluralismus zu bewerten, und über einen Gesetzentwurf, der vom Parlament verabschiedet¹⁷⁸ wurde, das die Mehrheit nichteuropäischer Eigentümer von Medienunternehmen verbietet.

■ Forschungsberichte, die von der Europäischen Rundfunkunion veröffentlicht wurden, bestätigten einen starken positiven Zusammenhang zwischen der Stärke der Demokratie und der Stärke der öffentlich-rechtlichen Medien, zeigten aber auch einen Rückgang der Finanzierung.¹⁷⁹ In mehreren Ländern stand die Unabhängigkeit der öffentlich-rechtlichen Medien vor Herausforderungen; Warnungen auf der Plattform für die Sicherheit von Journalisten, die die Tschechische Republik, Lettland und die Ukraine betreffen, und weitere Bedenken hinsichtlich des politischen Drucks und der Einmischung in die Ernennung von Aufsichtsratsmitgliedern wurden von der Europäischen Kommission in ihrem Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022 zum Ausdruck gebracht, beispielsweise in Bezug auf Kroatien, Zypern, Griechenland, Ungarn, Malta, Polen, die Slowakei und

163 Bleyer-Simon K. und Nenadić I. (2021), „Nachrichtenmediensubventionen in der ersten Welle der COVID-19-Pandemie – Eine europäische Perspektive“, Europäisches Universitätsinstitut, Florenz. Siehe auch die [Entschließung zu den Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Meinungsfreiheit](#), Ziffer h., Konferenz der für Medien und Informationsgesellschaft zuständigen Minister, 11. Juni 2021.

164 Oxford Reuters Institute, [Digital News Report 2022](#), Juni 2022.

165 Oxford Reuters Institute, [Überblick und die wichtigsten Ergebnisse des digitalen Nachrichtenberichts 2022](#), 15. Juni 2022.

166 Konferenz der für Medien und Informationsgesellschaft zuständigen Minister, [Entschließung zum sich wandelnden Medien- und Informationsumfeld und Entschließung zu den Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Meinungsfreiheit](#), 11. Juni 2021.

Aktionsplan¹⁶⁷ der Europäischen Kommission für Medien und audiovisuelle Medien: [Implementierungsaktualisierungen](#).

168 Europäische Kommission, [Europäisches Gesetz zur Medienfreiheit: Vorschlag für eine Verordnung und Empfehlung vom 16. September 2022](#).

169 [NIT S.R.L. gegen die Republik Moldau](#), 5. April 2022, Antrag Nr. 28470/12.

170 Europäisches Universitätsinstitut, [MPM2022 Ergebnisse](#), Juni 2022.

171 Die Auswirkungen des Urteils der Europäischen Union in der Rechtssache [WML](#) Luxemburg Unternehmensregister (Rechtssache C-37/20 vom 22. November 2022), in dem eine unionsrechtliche Bestimmung, die Transparenz der wirtschaftlichen Eigentümer von Gesellschaften verlangt, für ungültig erklärt wurde, bleibt abzuwägen.

172 Europäische Kommission, [KOM/2022/500](#), 13. Juli 2022.

173 Warnmeldung Nr. 173/2020, [Ungarns letzter unabhängiger Radiosender hat vom Medienrat eine Lizenzverlängerung abgelehnt](#), Aktualisierung vom 25. Juli 2022; Warnung Nr. 165/2022, [Medienrat blockiert Tilos Rádiós Lizenzverlängerung](#) (Ungarn), aktualisiert am 29. September 2022.

174 Ausschreibung Nr. 161/2021, [ukrainische Nachrichten-Website Strana.ua Banned](#), 25. August 2021; Alarm Nr. 21/2021, [TV-Kanäle 112 Ukraine, NewsOne und ZIK TV ausgesetzt durch Präsidialdekret](#), 5. Februar 2021.

175 Alarm Nr. 83/2022, [Ekho Moskvyy und Dozhd TV Cease Operations](#), 4. März 2022.

176 Warnmeldung Nr. 317/2022, [Lettische Rundfunklizenz für den im Exil lebenden russischen Rundfunkveranstalter Dozhd TV storniert](#), 9. Dezember 2022, Aktualisierung 24. Januar 2023.

177 Der Europarat plant, einen neuen Rahmen für die Zusammenarbeit mit der russischen und der belarussischen Zivilgesellschaft zu entwickeln, zu der es gehören wird, die oppositionellen Medien und Journalisten, von denen viele im Exil sind, aus den beiden Staaten zu äußern.

178 Ausschreibung Nr. 205/2020, [Orlens Übernahme der Polska Press entlarvt Medienpluralismus](#), Aktualisierung 7. November 2022; Ausschreibung Nr. 143/2021, [Gesetz zum Verbot nichteuropäischer Medienbesitz](#), aktualisiert am 30. Dezember 2022; und [Schreiben des Menschenrechtskommissars des Europarats vom 8. März 2021](#).

179 Europäische Rundfunkunion, [Wie öffentlich-rechtliche Medien einen Mehrwert liefern](#), 25. November 2022; [Finanzierung von Medien des öffentlichen Dienstes](#), 18. März 2022.

Slowenien.¹⁸⁰ In Bosnien und Herzegowina, Frankreich und Slowenien ist die Finanzierung öffentlicher Medien bedroht.¹⁸¹ Es gab auch positive Entwicklungen, darunter ein groß angelegtes Projekt zur Stärkung der europäischen Standards und zur Förderung bewährter Verfahren für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten auf dem westlichen Balkan.¹⁸² ¹⁸³ Auf der Konferenz „[Öffentlicher Dienst Medien für Demokratie](#)“ wurden Fallstudien aus mehreren europäischen Ländern vorgestellt, in denen sowohl die potenziellen Problembereiche als auch die Errungenschaften aufgezeigt werden, die erzielt werden müssen, wenn Standards eingehalten und die Aufgabe der öffentlich-rechtlichen Medien erfüllt wird.¹⁸⁴

▪ Aufgrund der Verschärfung der wirtschaftlichen und finanziellen Rahmenbedingungen, insbesondere im Jahr 2021, wurden zahlreiche Journalisten entlassen,¹⁸⁵ aber in einigen Fällen waren Entlassungen aus nichtfinanziellen Gründen begründet. Zum Beispiel wurden in der Ukraine alle Journalisten der Kiewer Post ohne Vorankündigung entlassen; in Polen wurde ein Redakteur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks entlassen, weil er es einem Künstler erlaubte, mit einer Regenbogenflagge zu spielen; und der Präsident der Kroatischen Journalisten-Union wurde von der nationalen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt mit Entlassung bedroht, weil sie von sexueller Belästigung unter ihren Mitarbeitern sprach.¹⁸⁶

¹⁸⁰ Warnmeldung Nr. 58/2021, [Druck auf die PSM-Governance bedroht die Unabhängigkeit des tschechischen Fernsehens und erodiert Medienfreiheit und Pluralismus](#), 12. April 2021; Ausschreibung Nr. 130/2022, [Druck auf redaktionelle und finanzielle Unabhängigkeit des lettischen Fernsehens](#), 11. April 2022; Ausschreibung Nr. 113/2021, [Unabhängigkeit des Aufsichtsrats des öffentlich-rechtlichen Rundfunks \(Ukraine\)](#), 11. Juni 2021; und die Berichte über die Rechtsstaatlichkeit 2022 für Kroatien, Zypern, Griechenland, Ungarn, Malta, Polen, Slowakei und Slowenien.

¹⁸¹ Ausschreibung Nr. 228/2022, Finanzierung des geschwächten öffentlich-rechtlichen Rundfunks (Frankreich), 27. Juli 2022; Ausschreibung Nr. 62/2021, [slowenische Presseagentur \(STA\) unter finanziellem Druck der Regierung](#), 13. April 2021; Warnmeldung Nr. 111/2022, [öffentlich-rechtlicher Rundfunk BHRT Faces Closure](#), 30. März 2022.

¹⁸² Europäische Rundfunkunion (EBU), [Technische Hilfe für Medien des öffentlichen Dienstes auf dem westlichen Balkan](#), 2022.

¹⁸³ Litauen, 22. November 2022, organisiert von der EBU und dem Europarat.

¹⁸⁴ Die Standards des Europarats für öffentlich-rechtliche Medien sind in der Übersicht zusammengefasst, die die Empfehlungen des Ministerkomitees, die Instrumente der Parlamentarischen Versammlung, die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, die Stellungnahmen der Venedig-Kommission und andere Ressourcen enthält, einschließlich des IRIS Plus -Berichts der Europäischen Audiovisuellen Beobachtungsstelle für Governance und Unabhängigkeit öffentlich-rechtlicher Medien.

- ▶ Qualitätsjournalismus, der darauf abzielt, genaue und zuverlässige Informationen von öffentlichem Interesse bereitzustellen und den Grundsätzen von Fairness, Unabhängigkeit, Transparenz und öffentlicher Rechenschaftspflicht gerecht zu werden, wird als öffentliches Gut anerkannt, das für die Gesundheit der Demokratien unerlässlich ist.

[Journalisten](#), einschließlich freiberuflicher Journalisten, Medienvertreter und Einzelpersonen, haben Zugang zu lebenslangen Ausbildungsmöglichkeiten, um ihre Fähigkeiten und Kenntnisse zu aktualisieren, insbesondere in Bezug auf ihre Aufgaben und Verantwortlichkeiten im digitalen Umfeld, unter anderem durch Stipendienprogramme und finanzielle Unterstützungsmaßnahmen.

- ▶ Das Engagement der Medien für Verifizierung und Qualitätskontrolle wird durch wirksame Selbstregulierungsmechanismen wie Ombudspersonen und Medienräte ergänzt. Die Öffentlichkeit ist sich der relevanten Beschwerdemechanismen bewusst, die die Kennzeichnung von Inhalten ermöglichen, die gegen die journalistische Ethik verstoßen. Die Regulierungsbehörden der Medien sind pluralistisch und repräsentativ für die breitere Gesellschaft.
- ▶ Es gibt wirksame Selbst- oder Koregulierungsmechanismen, um mit Risiken im Zusammenhang mit algorithmischen Entscheidungsprozessen in Bezug auf Online-Inhalte umzugehen und die Verbreitung von umstrittenen, schädlichen und illegalen Inhalten auf digitalen Plattformen zu bekämpfen. Die Entscheidungsfindung ist transparent und respektiert die Rechte aller Nutzer. Digitale Plattformen stellen sicher, dass bei allen mutmaßlichen Menschenrechtsverletzungen unabhängige Aufsicht und Zugang zu wirksamen Rechtsbehelfen bestehen.
- ▶ Bildungspolitik ist vorhanden, um Medien- und Informationskompetenz in allen Altersgruppen zu fördern. Initiativen zur Medienkompetenz fördern kognitive, technische und soziale Fähigkeiten, die es Menschen ermöglichen, fundierte und autonome Entscheidungen über ihre Mediennutzung zu treffen, glaubwürdige Nachrichtenquellen zu vertrauen und effektiv zu kommunizieren, auch durch die Erstellung und Veröffentlichung von Inhalten.

¹⁸⁵ Reuters-Institut, [Überblick und die wichtigsten Ergebnisse des digitalen Nachrichtenberichts 2022](#), 15. Juni 2022; [Zusammenfassung und wichtigsten Ergebnisse des Berichts 2021](#), 23. Juni 2021.

¹⁸⁶ Warnmeldung Nr. 221/2021, [Kiewer Postjournalisten, kollektiv gefeuert](#), 22. November 2021; Warnmeldung Nr. 146/2021, Herausgeber von TVP-

ZUVERLÄSSIGKEIT UND VERTRAUEN IN INFORMATIONEN

Demokratie erfordert nicht nur ein freies, unabhängiges und pluralistisches Medienumfeld, sondern auch eine, in der Qualitätsjournalismus gedeiht: dadurch erhält die Öffentlichkeit Nachrichten und Informationen, denen sie vertrauen kann und auf deren Grundlage die Menschen fundierte Entscheidungen und Entscheidungen treffen können. Im Gegensatz dazu gefährdet der Mangel an Vertrauen und Zuverlässigkeit informierte Entscheidungen, trägt zur Polarisierung bei und untergräbt democracy. Das bedeutet, dass Qualitätsjournalismus ein öffentliches Gut ist und kontinuierlichen Schutz und Investitionen erfordert.

Zuverlässigkeit und Vertrauen in Informationen haben in den jüngsten Instrumenten des Europarats eine wichtige Rolle gespielt. Im Jahr 2021 wurden zwei Leitlinien zur automatisierten Entscheidungsfindung auf digitalen und sozialen Medien, einer zur Moderation von Inhalten und zum anderen zur Priorisierung von Online-Inhalten von öffentlichem Interesse angenommen. Im Jahr 2022 verabschiedete das Ministerkomitee drei Empfehlungen in Bezug auf Qualitätsjournalismus in einem digitalen Umfeld, Grundsätze für Medien- und Kommunikationsmanagement und die Auswirkungen digitaler Technologien, die unter anderem darauf abzielen, die Vertrauenswürdigkeit von Informationen aus Nachrichtenmedien sowie aus anderen, meist Online-Quellen zu verbessern.¹⁸⁷

Messkriterien

Erkenntnisse

Das Vertrauen in die Medien ist seit einigen Jahren ein Anliegen. Während der COVID-19-Pandemie schien es eine Umkehr des Vertrauens in die Medien zu geben. Radio- und Fernsehnachrichten wurden besonders vertraut, vor allem von öffentlich-rechtlichen Medien, die im Allgemeinen zu den vertrauenswürdigsten waren, außer in einer kleinen Anzahl von Ländern.¹⁸⁸ Laut dem Jahresbericht über den Nachrichtenkonsum des Reuters-Instituts der University of Oxford ging das Vertrauen in die Medien im Jahr 2022 zurück, was einige dieser Gewinne teilweise umkehrte.¹⁸⁹ Die Gründe dafür waren vielfältig und beinhalten ein neues Phänomen der „Nachrichtenvermeidung“: bis zur Hälfte aller Befragten in einem europaweiten Interview gaben an, die Nachrichten vermieden zu haben, weil sie ihre Stimmung negativ beeinflussten. Forschungen¹⁹⁰ über Vielfalt und die Medien, die einige große europäische Länder abdeckten, fanden einen Mangel an weiblichen und nicht-weißen Redakteuren in den Medien, und dass sich junge Menschen, Frauen und Menschen, die politisch parteiisch sind, oft weniger fair durch oder in den Medien vertreten fühlen. Dies trug dazu bei, dass es an Vertrauen mangelte.¹⁹¹

Vertrauen in Nachrichten 2022

% Vertrauen

Programmen, die über eine Regenbogenflagge entlassen wurden, 23. Juli 2021; Wammeldung Nr. 40/2021, Präsident der kroatischen Journalistengewerkschaft, 15. März 2021.

¹⁸⁷ CDMSI -Leitfaden zu bewährten Verfahren für wirksame rechtliche und verfahrenstechnische Rahmenbedingungen für Selbstregulierungs- und Koregulierungsmechanismen zur Moderation von Inhalten und Leitlinien zur Priorisierung des öffentlichen Interesses im Internet; und Empfehlungen CM/ Rec(2022)⁴ zur Förderung eines günstigen Umfelds für Qualitätsjournalismus im digitalen Zeitalter; Cm/Rec(2022)¹¹ über die Grundsätze der Medien- und Kommunikationspolitik; und CM/Rec(2022)¹³ über die Auswirkungen digitaler Technologien auf die Meinungsfreiheit.

¹⁸⁸ University of Oxford Reuters Institute, Digital News berichtet 2021 und 2022; EBU Markteinblicke: Vertrauen in die Medien 2022, September 2022. Ungarn, Polen und Türkei waren die einzigen Länder, in denen öffentlich-rechtliche Medien nicht zu den fünf besten vertrauenswürdigen Nachrichtenmarken gehörten.

¹⁸⁹ University of Oxford Reuters Institute, Digital News berichtet 2022.

¹⁹⁰ University of Oxford Reuters Institute, Digital News berichtet 2022; EBU Markteinblicke: Vertrauen in die Medien 2022, September 2022; Europäische Plattform der Regulierungsbehörden (EPRA), Nachrichtenvermeidung, Generationslücke und die Grenzen des Nachrichtengeschäftsmodells, 29. Juni 2022.

¹⁹¹ Reuters Institute, Frauen und Führung in den Nachrichtenmedien 2022: Nachweise aus 12 Märkten, 2022; Rennen und Führung in den Nachrichtenmedien 2022: Nachweise aus fünf Märkten, 2022; EBU Markteinblicke, Vertrauen in Medien 2022.



Quelle: Digitaler Nachrichtenbericht 2022

Desinformation war in fast allen europäischen Ländern in den Jahren 2021 und 2022 ein Problem.¹⁹² Während im Jahr 2020 mehrere Länder (manchmal unverhältnismäßig harte) Rechtsvorschriften eingeführt haben, um das Problem bei der Bewältigung der COVID-19-Pandemie einzudämmen, sind diese Bemühungen¹⁹³ im Laufe der Jahre 2021 und 2022 hinfällig geworden oder wurden zugunsten von Ansätzen aufgegeben, die auf der Sensibilisierung und der Verbesserung der Medien- und Informationskompetenz beruhen. Im Jahr 2021 wurde der Europäische Medien- und Informationsfonds eingerichtet, um Forscher, Faktenprüfer, gemeinnützige Organisationen und andere auf öffentlichem Interesse ausgerichtete Organisationen zu finanzieren, die sich mit Desinformationsforschung befassen und die Medienkompetenz und Faktenprüfung stärken.¹⁹⁴ In mehreren Ländern der Europäischen Union wurden im Rahmen der Europäischen Beobachtungsstelle für digitale Medien (EDMO) Zentren zur Bekämpfung von Desinformation eingerichtet, eine Plattform für Faktenprüfer, akademische Forscher und andere Interessenträger.¹⁹⁵

Der Krieg der Russischen Föderation gegen die Ukraine verursachte Desinformation und stellte die Medienregulierungsbehörden vor Herausforderungen. Viele europäische Länder haben Russia Today, Sputnik und andere staatlich finanzierte russische Nachrichtenagenturen offiziell verboten,¹⁹⁶ und die gerichtlichen

¹⁹²Medienpluralismus-Monitor 2022, S. 8-9.

¹⁹³Noorlander P. (2020), „Kovid und freie Meinungsäußerung – Die Auswirkungen von Covid-19 und daraus resultierende Maßnahmen auf die Meinungsfreiheit in den Mitgliedstaaten des Europarats“, Hintergrundpapier, Ministerkonferenz des Europarats, Zypern. Wie unter „Rechtsgarantien für die freie Meinungsäußerung“ beschrieben, widersetzten sich Griechenland, Ungarn, die Russische Föderation und Türkei dem Trend: Griechenland und Türkei haben neue Gesetze eingeführt, um die Veröffentlichung von „falschen Informationen“ zu kriminalisieren, und in Ungarn und der Russischen Föderation sind die während der COVID-19-Pandemie eingeführten Rechtsvorschriften weiterhin in Kraft.

¹⁹⁴Europäischer Medien- und Informationsfonds auf einen Blick: <https://gulbenkian.pt/emifund/emif-at-a-glance/>.

Homepage¹⁹⁵ der Europäischen Beobachtungsstelle für digitale Medien: <https://edmo.eu/>.

¹⁹⁶Die Russische Föderation verhängte ähnliche Verbote für europäische Verkaufsstellen, die vom Satelliten genommen wurden, ihre Websites wurden blockiert und die Kommunikation mit „unerwünschten“ ausländischen Organisationen wurde kriminalisiert. Die Behörden forderten auch inländische Medien auf, nur staatlich geprüfte Informationsquellen zu verwenden, und verlangten, dass der Krieg als „besondere militärische Operation“ bezeichnet wird, was viele unabhängige Verkaufsstellen ins Exil zwingt. Warnmeldung Nr. 78/2022, russischer Wachhund Roskomnadzor benötigt Media Outlets,

Anfechtungen gegen die Verbote scheiterten.¹⁹⁷ Der Europarat reagierte auf die Aggression mit einem Paket sofortiger Maßnahmen, um die ukrainischen Behörden und Medien zu unterstützen, wie z. B. die Unterstützung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks UA:PBC bei der Erfüllung seiner Aufgaben, die Unterstützung der Verlagerung seines Personals, die technischen Dienste zur Gewährleistung einer ununterbrochenen Ausstrahlung und die Unterstützung des Nationalen Fernseh- und Rundfunkrats der Ukraine bei der vorübergehenden Unterbringung von Personal und dem Erwerb von Informationstechnologieausrüstung.

Litauen wurde als Beispiel für eine wirksame Bekämpfung von Desinformation aufgegriffen. Es gehörte zu den ersten, die Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Desinformation in den Rundfunkmedien einführten und diesen legislativen Ansatz mit Selbstregulierungsinitiativen sowie mit Medien- und Informationskompetenzinitiativen kombinierten. Im Dezember 2021 wurde die Baltic Research Foundation for Digital Resilience (DigiRes) ins Leben gerufen, die die Bemühungen von aca demia, Medienorganisationen und unabhängigen Journalisten kombiniert, um Desinformationsaktivitäten aufzudecken, zu analysieren, zu verhindern und einzudämmen. Finnland wurde als weiteres positives Beispiel genannt, das Regierungsbemühungen gegen Desinformation mit Selbstregulierung im Journalismus kombiniert.¹⁹⁸

- In den meisten Ländern wird die Bedeutung der Medien- und Informationskompetenz anerkannt, aber diese Erkenntnis spiegelt sich nicht immer im Handeln wider. In den meisten Ländern, in denen es Strategien gibt, werden Alphabetisierungskampagnen von der Zivilgesellschaft durchgeführt; in einer kleinen Zahl von Ländern, wie z. B. Luxemburg, werden Medien- und Informationskompetenzprogramme in das formale Bildungssystem integriert und richten sich an die breite Öffentlichkeit.¹⁹⁹

- Eine wirksame Selbstregulierung ist ein wichtiger Faktor für die Schaffung von öffentlichem Vertrauen. In den Jahren 2021 und 2022 wurden die Selbstregulierungsgremien für die Medien jedoch nur in einer Minderheit von Ländern (Belgien, Dänemark, Estland, Deutschland, Irland, Luxemburg, Niederlande und Schweden) als wirksam erwiesen.²⁰⁰ Es gab auch Herausforderungen in Bezug auf die Eignung bestehender Ethikkodizes für Online-Medien: eine europaweite Umfrage ergab, dass die Zeitschrift der Ansicht ist, dass neue oder angepasste ethische Grundsätze erforderlich sind, insbesondere angesichts des Drucks, schnell zu veröffentlichen und Traffic („Klicks“) anzulocken, sowie in Bezug auf Inhalte, die online gefunden werden, verknüpfte Inhalte, nutzergenerierte Inhalte und von Bots erstellte Inhalte.²⁰¹ Als Reaktion auf diese Herausforderung stimmte die Alliance of Independent Press Councils of Europe überein, dass journalistische Inhalte unabhängig von der Plattform selbst reguliert werden müssen, räumte aber ein, dass dies schwierig ist.²⁰²

- Die Regulierung von Social Media zur Minimierung schädlicher und illegaler Inhalte und zur Verbesserung der Transparenz von Algorithmen, die Online-Inhalte regeln, ist seit mehreren Jahren ein Schwerpunkt der Entscheidungsträger. Für europäische

um den Krieg in der Ukraine unter Verwendung nur offizieller russischer Quellen abzudecken, 24. Februar 2022.

¹⁹⁷ Siehe z. B. Gerichtshof der Europäischen Union, *RT France gegen Rat*, Rechtssache T-125/22 vom 27. Juli 2022; Carlin, Antrag auf gerichtliche Überprüfung [2022] NIKB 20, 27. Oktober 2022. Die Europäische Audiovisuelle Beobachtungsstelle erstellte einen Vermerk zum Thema „Die Umsetzung der EU-Sanktionen gegen RT [Russland heute] und Sputnik“ und ein *IRIS*-Sondersanktionsgesetz gegen russische und belarussische audiovisuelle Medien.

¹⁹⁸ Medienpluralismus-Monitor 2022, S. 143.

¹⁹⁹ Startseite Bee Secure (Safer Internet Awareness Centre for Luxembourg): www.bee-secure.lu/fr/.

²⁰⁰ Medienpluralismus-Monitor 2022, S. 80.

²⁰¹ Presscouncils.eu, *Medienräte im digitalen Zeitalter. Ergebnisse der Umfrage*, 2020.

²⁰² Presscouncils.eu, *The Media Councils Debates – Facing the Challenges of the Digital Age*, Januar 2022.

Das Gesetz über digitale Dienste (Digital Services Act, DSA) trat im November 2022 in Kraft, um ein sichereres und berechenbareres und vertrauenswürdiges Online-Umfeld zu gewährleisten. Im Zusammenhang mit der DSA wurde der Verhaltenskodex der Europäischen Union für Desinformation im Jahr 2022 aktualisiert, der von den meisten großen Technologieunternehmen stärker zugesagt wurde, unter anderem, Desinformation zu dämonisieren, die Transparenz zu erhöhen und gegen gefälschte Konten und Bots vorzugehen. Dies war eine Reaktion auf ihre Bewertung von 2020, in der ihr Nutzen für eine strukturierte Zusammenarbeit mit Plattformen und die Überwachung und Verbesserung der Strategien der Plattformen in Bezug auf Desinformation hervorgehoben wurde, aber auch festgestellt wurde, dass weitere Verbesserungen erforderlich sind.²⁰⁷ Das Ministerkomitee nahm die Empfehlung [CM/Rec\(2022\)16](#) zur Bekämpfung von Hassreden an, einen umfassenden Text, der ein breites Spektrum rechtlicher und nichtlegaler Maßnahmen zur Bekämpfung von Hassreden auf menschenrechtskonformer Weise formuliert.

Metas Facebook berichtete im Jahr 2022, dass es einige Politiker weiterhin von den Regeln für die Moderation von Inhalten befreit habe, so dass sie beleidigendes Material veröffentlichen können, wenn es berichtenswert ist.²⁰⁸ Es gab auch Bedenken über ein Versäumnis von Social-Media-Unternehmen, unverzüglich gegen Hassreden zu handeln: eine Bewertung ergab, dass die Zahl der von den Unternehmen überprüften Meldungen innerhalb von 24 Stunden von 90 % im Jahr 2020 auf 64 % im Jahr 2022 zurückging.²⁰⁹

Neben einer verstärkten Regulierung bedarf es einer Zusammenarbeit und kollektiven Maßnahmen, um den Bedrohungen der Informationsintegrität entgegenzuwirken. In den vergangenen zwei Jahren hat der Europarat seinen Partnerschaftsrahmen mit Unternehmen im Bereich der digitalen Technologie und ihren Verbänden verstärkt,²¹⁰ was es dem Privatsektor ermöglicht, gemeinsam mit den Regierungen an der digitalen Politik zu arbeiten. Die Möglichkeit für Technologieunternehmen, ihr Verständnis für den Rechtsrahmen der Organisation zu vertiefen und sich an der Arbeit der Lenkungsbehörden und Experten, die politische Instrumente entwickeln, zu beteiligen, kann die Einhaltung internationaler Standards verbessern und damit das Vertrauen der Öffentlichkeit und das Vertrauen der Nutzer in ihre Dienste stärken.

Der Europarat hat auch einen Sachverständigenausschuss für die Integrität von Online-Informationen (MSI-INF) mit dem Auftrag eingesetzt, einen Leitfaden zur Bekämpfung der Verbreitung von Fehl- und Desinformation im Internet auszuarbeiten, und er ist derzeit dabei, die Umsetzung der Empfehlung [CM/Rec\(2018\)2](#) über die Rollen und Verantwortlichkeiten von Internetvermittlern in den Mitgliedstaaten des Europarats zu überprüfen.

Arbeitsunterlage der ²⁰⁷ Kommissionsdienststellen: [Bewertung des Verhaltenskodex für Desinformation – Erfolge und Bereiche für weitere Verbesserungen \(SWD\(2020\)180 final\)](#), 10. September 2020.

²⁰⁸ *Washington Post*, Facebook gab 13 nachrichtenswürdige Ausnahmen für Politiker im vergangenen Jahr, 25. August 2022.

²⁰⁹ Europäische Kommission, [Factsheet, 7. Evaluierung des Verhaltenskodex](#), November 2022.

²¹⁰ Siehe www.coe.int/en/web/freedom-expression/digital-partnership.



KAPITEL 3

VERSAMMLUNGSFREIHEIT UND VEREINIGUNGSFREIHEIT

EINFÜHRUNG

T der Europarat hat seit jeher politische Freiheiten gefördert und verteidigt. Diese werden heute in den meisten Mitgliedstaaten gut akzeptiert, in denen diese Werte seit langem tief verankert sind. In den meisten Versuchen wird die Gesetzgebung auf der Grundlage einer Vermutung für die ungehinderte Ausübung dieser Freiheiten ausgelegt und angewendet.

- Aber das ist nicht überall der Fall. Es besteht ein Widerspruch zwischen den Programmen bestimmter Regierungen, die die Interessen des Volkes vertreten und verteidigen sollen, und den Maßnahmen derselben Regierungen, kritische oder gegensätzliche Stimmen zum Schweigen zu bringen und den Raum für die Zivilgesellschaft zu schrumpfen.
 - Im Bericht 2022 wurden bereits neue Wege zur Aushöhlung der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit festgestellt: Nutzung der Bekämpfung von Korruption oder Terrorismus, um Vereinigungen, Menschenrechtsverteidiger oder führende Vertreter der Zivilgesellschaft anzusprechen oder das öffentliche Interesse oder traditionelle Werte zu nutzen, um Diskriminierung aufgrund politischer Meinung, Religion, ethnischer Herkunft oder sexueller Orientierung zu rechtfertigen. Diese Bedenken sind auch heute noch relevant.
- Demokratie kann nicht ohne das Recht des Einzelnen existieren, sich untereinander zu organisieren, um gemeinsame Interessen zum Ausdruck zu bringen und zu fördern. Die Versammlungsfreiheit und die Vereinigungsfreiheit sind daher unerlässlich, um die demokratische Debatte zu pflegen und die Zivilgesellschaft in die Lage zu versetzen, ihre Rolle als Katalysator für den gesellschaftlichen Wandel, ein Bollwerk gegen mögliche Machtmissbrauch und eine Unterstützung für den Schutz der Menschenrechte zu spielen.²¹¹
- Ein moderner demokratischer Staat verdankt seine Stabilität und Legitimität seiner Fähigkeit, die von ihm verkündeten Werte zu verteidigen und zu fördern. Das friedliche Zusammenleben aller Mitglieder einer Gesellschaft wird dadurch erreicht, dass die Grundfreiheiten das unveräußerliche Recht aller sind. Wenn Dissens nicht kollektiv ausgedrückt und kanalisiert werden darf, erhöht dies die Wahrscheinlichkeit von Reibungen und Konflikten zwischen Staat und Volk.

- Im Zusammenhang mit dem Ausschluss der Russischen Föderation aus dem Europarat²¹² nach dem

²¹¹ Vgl. die am 21. Februar 2022 veröffentlichte dringende Zwischenstellungnahme der Venedig-Kommission [CDLHYPERLINK "https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2022\)008-e"](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2022)008-e) zu Belarus, in der betont wird, dass demokratische Referenden ohne Achtung der Menschenrechte, insbesondere der Meinungs- und Pressefreiheit, der Freizügigkeit innerhalb des Landes, der Versammlungsfreiheit und der Vereinigungsfreiheit für politische Zwecke nicht möglich sind.

²¹² Die Russische Föderation ist seit dem 16. März 2022 nicht mehr Mitglied des Europarats (Resolution CM/Res(2022)2) und Vertragspartei der Europäischen Menschenrechtskonvention ab dem 16. September 2022; das Ministerkomitee überwacht jedoch weiterhin die Vollstreckung der Urteile und freundlichen Vergleiche, die der Europäische Gerichtshof in Bezug auf die Russische Föderation erlassen hat, und diese muss sie umsetzen (Entschließung CM/Res(2022)3, Rn.7).

Angriffskrieg gegen die Ukraine haben sich auch neue Herausforderungen ergeben. In ihrer [Resolution 2446 \(2022\)](#) [bekräftigt](#) die Parlamentarische Versammlung ihre Verurteilung der Maßnahmen, die die russischen Behörden seit Beginn des Krieges ergriffen haben, um die Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit weiter einzuschränken, indem sie das Vorgehen gegen die Zivilgesellschaft und die unabhängigen Medien, die Liquidierung von NRO und die Massenverhaftungen von über 16000 friedlichen Antikriegsdemonstranten verschärft hat.

■ In einer Erklärung vom 7. März 2022 [forderte der Menschenrechtskommissar die russischen Behörden auf](#), die interne Repression gegen Menschenrechtsverteidiger, Journalisten, Aktivisten und normale Bürger, die sich gegen den Krieg gegen die Ukraine wenden, zu beenden und ihre Menschenrechte, einschließlich des Rechts auf friedliche Versammlung und Vereinigungsfreiheit, uneingeschränkt zu achten. In einer [Zwischenresolution vom 9. März 2022](#) nahm das Ministerkomitee mit großer Besorgnis Berichte über Zerstörungen und Verhaftungen Tausender friedlicher Angreifer in der gesamten Russischen Föderation zur Kenntnis, die unter eindeutiger und offensichtlicher Verletzung ihres Rechts auf spontane Versammlung stehen.

■ Die freie Meinungsäußerung und die Öffentlichkeitsbeteiligung wurden in mehreren Mitgliedstaaten mit Maßnahmen eingeschränkt, die von der harten Polizeiarbeit von Demonstrationen, Verboten und Zerstörungen von Versammlungen und Gesetzesänderungen zur Erhöhung der Möglichkeiten der Sanktionierung von Personen, die friedliche Versammlungen organisieren oder an ihnen teilnehmen, reichen, wie die Kommissarin für Menschenrechte in der [Vorlage ihres jährlichen Tätigkeitsberichts 2021](#) gegenüber der Parlamentarischen Versammlung betont hat.

■ Ressourcen müssen dafür verwendet werden, diesen Trend umzukehren und die Mitgliedstaaten bei der Wiedereinführung von Rechtsvorschriften und Praktiken zu unterstützen, die uneingeschränkt den Schutz und die Gewährleistung der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit gewährleisten. Das Engagement des Europarats neben seinen Mitgliedstaaten, politische Freiheiten zu fördern und zu verteidigen, ist wichtiger denn je. Der Europarat konzentriert sich auch weiterhin auf den Schutz besonders schutzbedürftiger Gruppen, darunter LGBTI-Personen, nationale und religiöse Minderheiten, Migranten und Flüchtlinge, Umweltaktivisten²¹³ und die Zivilgesellschaft, deren Rolle und Vielfalt bedroht sind.

■ Dies kann durch eine verstärkte Umsetzung der Europäischen Menschenrechtskonvention auf nationaler Ebene erreicht werden, unter anderem durch die vollständige und rechtzeitige Vollstreckung der Urteile des Gerichtshofs. Mehrere Urteile, in denen Verstöße gegen die Versammlungs- oder Vereinigungsfreiheit offengelegt wurden, stehen seit Jahren unter der Aufsicht des Ministerkomitees über die Vollstreckung von Urteilen an, wobei entscheidende Ergebnisse noch erzielt werden müssen. Sie zeigen oft strukturelle oder systemische Mängel auf, die weitreichende legislative, exekutive und gerichtliche Maßnahmen und einen grundlegenden Wandel hin zu einer echten Einhaltung des Wertes des Pluralismus durch Behörden auf allen Ebenen erfordern.

■ Die Stärkung der Unabhängigkeit, Effizienz und Widerstandsfähigkeit der Justizsysteme sowie die Stärkung ihrer Fähigkeit zur Umsetzung der Normen des Europarats sind von entscheidender Bedeutung für die uneingeschränkte Verwirklichung der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit in den Mitgliedstaaten. Die gerichtliche Zurückhaltung bei der Anwendung übermäßig restriktiver Rechtsvorschriften oder einer wirksamen gerichtlichen Überprüfung der von der Verwaltung verhängten Beschränkungen oder Sanktionen, die eine rasche, vollständige und wirksame Prüfung ihrer Einhaltung des Übereinkommens beinhalten, kann Verstöße gegen diese Freiheiten verhindern. Wenn die Justizsysteme unabhängig, effizient und frei von Voreingenommenheit sind und Mechanismen vorhanden sind, um sie vor ungerechtfertigten äußeren Einflüssen zu schützen, kann eine übermäßige Anwendung von Gewalt bei der Überwachung öffentlicher Versammlungen oder eine Verletzung der Pflicht, die Öffentlichkeit nicht zu schützen, verhindert werden.

VERSAMMLUNGSFREIHEIT

■ „Das Recht auf Versammlungsfreiheit ist ein Grundrecht in einer demokratischen Gesellschaft und ist wie das Recht auf freie Meinungsäußerung eine der Grundlagen einer solchen Gesellschaft“, wie der Gerichtshof bei vielen Gelegenheiten betont hat.²¹⁴

■ Das Recht auf Versammlungsfreiheit umfasst alle Arten von Versammlungen und Demonstrationen: private Treffen und Treffen an öffentlichen Orten; statische Ereignisse und bewegte Prozessionen; Demonstrationen mit

²¹³ Siehe [Menschenrechtskommissarin, Menschenrechtskommentar](#), veröffentlicht am 25. Mai 2021, in dem die zunehmende Zahl von Angriffen auf Umweltaktivisten sowie Einschüchterungen, Stigmatisierungen und Belästigungen, mit denen sie konfrontiert sind, behandelt wird, und schlägt mehrere Schritte zur Abhilfe vor.

²¹⁴ Siehe zum Beispiel [Nawalnyj gegen Russland \(Antrag Nr. 29580/12 und HYPERLINK "https://hudoc.echr.coe.int/eng%23%7b%22appno%22%3a%2229580%22%22%5d%7d" vier weitere\)](#), 15. November 2018.

einer einzigen Partei oder Hunderttausenden von Organisatoren und Teilnehmern.²¹⁵ Viele Zwecke können bedient werden: Feiern, Gedenken, Pflücken und Proteste sowie der Ausdruck von Meinungen aller Art, einschließlich vielfältiger, unpopulärer, schockierender oder Minderheitenmeinungen. Die einzige Art von Versammlung, die nicht unter dieses Recht fällt, ist, wenn die Organisatoren und Teilnehmer gewalttätige Absichten haben, Gewalt anstiften oder auf andere Weise die Grundlagen einer demokratischen Gesellschaft ablehnen.

▪ Während das Übereinkommen Beschränkungen der friedlichen Versammlungsfreiheit zulässt, müssen diese beschränkt, rechtlich klar definiert sein, ein legitimes Ziel verfolgen (z. B. die Verhütung von Störungen oder Straftaten oder der Schutz anderer Personen) und auf das erforderliche Minimum beschränkt werden. Die Staaten sind verpflichtet, sich nicht nur ungebührlich in die Ausübung des Rechts auf Versammlungsfreiheit einzumischen, sondern auch angemessene Mechanismen und Verfahren einzuführen, um sicherzustellen, dass es in der Praxis und von allen ohne Diskriminierung genossen wird.

▪ Die staatlichen Behörden können verlangen, dass angemessene und rechtmäßige Vorschriften über öffentliche Veranstaltungen, wie z. B. ein System der Voranmeldung, eingehalten werden und die Organisatoren Sanktionen wegen Nichterfüllung verhängen. Der Gerichtshof und die Venedig-Kommission haben jedoch betont, dass die Durchsetzung dieser Verordnungen kein Selbstzweck sein kann. Die Meldung eines Ereignisses darf nicht in einen Genehmigungsantrag umgewandelt werden. Das Fehlen einer vorherigen Mitteilung und die daraus resultierende „Unrechtmäßigkeit“ geben den Behörden keinen Freispruch, sie sind nach wie vor durch das Verhältnismäßigkeitserfordernis des Artikels 11 eingeschränkt. Friedliche öffentliche Ereignisse sollten nicht verstreut werden, auch wenn sie rechtswidrig sind, wenn sie keine Gefahr für die öffentliche Ordnung darstellen. Friedliche Teilnehmer sollten nicht verhaftet oder strafrechtlich verfolgt werden. ²¹⁶

▪ Das Recht auf Versammlungsfreiheit schließt das Recht ein, die Zeit, den Ort und die Verhaltensweisen der Versammlung zu wählen. Der Gerichtshof hat betont, dass die Autonomie der Organisatoren bei der Bestimmung des Ortes, der Zeit und des Verhaltens der Versammlung, z. B. ob sie statisch oder bewegend ist oder ob ihre Botschaft durch Reden, Slogans, Banner oder andere Mittel zum Ausdruck kommt, wichtige Aspekte der Versammlungsfreiheit sind. Daher ist der Zweck einer Versammlung oft mit einem bestimmten Ort und/oder einer bestimmten Zeit verbunden, damit sie innerhalb von Sichtweite und Klang ihres Zielobjekts und zu einem Zeitpunkt stattfinden kann, in dem die Nachricht den stärksten Einfluss haben kann. Folglich sollten Beschränkungen der Zeit, des Ortes oder der Art und Weise der Versammlung die übermittelte Nachricht nicht beeinträchtigen.²¹⁷

▪ Die bloße Gefahr von Zusammenstößen zwischen den Demonstranten und ihren Gegnern reicht als Rechtfertigung für ein Verbot eines Ereignisses nicht aus. Wenn das Spannungspotenzial und der hitzige Austausch zwischen gegnerischen Gruppen während einer Demonstration jedes Mal ihr Verbot rechtfertigen würden, würde der Gesellschaft die Möglichkeit genommen, unterschiedliche Ansichten zu jeder Frage zu hören, die die Sensibilität der Mehrheitsmeinung beleidigt. Teilnehmer an friedlichen Versammlungen müssen Demonstrationen abhalten können, ohne befürchten zu müssen, dass sie von ihren Gegnern körperlicher Gewalt

²¹⁵Ebd.

- ▶ Es gibt eine geeignete Rechtsgrundlage für die Ausübung der Versammlungsfreiheit, die nur vorhersehbare und verhältnismäßige Beschränkungen vorsieht.
- ▶ Es gibt ein wirksames, unabhängiges, rechtzeitiges und zugängliches Verfahren, um jede Ablehnung der Ausübung der Versammlungsfreiheit anzufechten oder Bedingungen an ihre Ausübung zu knüpfen.
- ▶ Friedliche Demonstrationen werden nicht allein wegen formaler Unregelmäßigkeiten zerstreut oder verhindert.
- ▶ Die Behörden ergreifen geeignete Maßnahmen, um diejenigen zu schützen, die ihr Recht auf friedliche Versammlung vor Einmischung anderer ausüben.
- ▶ Organisatoren und Teilnehmer an friedlichen Versammlungen werden nicht verhaftet, inhaftiert, verurteilt oder bestraft, wenn sie keine Gewalttat begangen oder angestiftet haben.
- ▶ Wo es aus Gründen der öffentlichen Ordnung notwendig ist, eine Versammlung zu zerstreuen, wird übermäßige Gewalt vermieden und Strafverfolgungsbeamte für Missbräuche zur Rechenschaft gezogen.

²¹⁶ In einer Stellungnahme zu Belarus erinnerte die Venedig-Kommission daran, dass die Anwendung von Gewalt durch eine kleine Zahl von Teilnehmern an einer Versammlung nicht automatisch eine ansonsten friedliche Versammlung in eine nichtfriedliche Versammlung verwandelt. Weitere Einzelheiten finden Sie in der Stellungnahme [CDL-AD\(2021\)002](#) – Belarus – Stellungnahme zur Vereinbarkeit bestimmter strafrechtlicher Bestimmungen zur Verfolgung friedlicher Demonstranten und Mitglieder des Koordinierungsrats, die von der Venedig-Kommission auf ihrer 126. Plenartagung (online, 19./20. März 2021) angenommen wurden.

²¹⁷ *Lashmankin u. a./Russland (Antrag Nr. 57818/09)*, 7. Februar 2017: in diesem Fall wurde der Grundsatz im Wesentlichen auf die Verbote angewandt, sich um die Gerichtsgebäude herum zu versammeln (Randnrn. 431-442).

ausgesetzt werden. Es ist die Pflicht der Staaten, angemessene und angemessene Maßnahmen zu ergreifen, damit rechtmäßige Demonstrationen friedlich ablaufen können, unter anderem durch einen angemessenen polizeilichen Schutz vor möglichen Gegendemonstranten.

▪ Versammlungsfreiheitsgesetze, die strenge Sanktionen in Situationen zulassen, in denen Gewalt oder Drohungen für die öffentliche Ordnung nicht zum Tragen gekommen sind, wirken sich stark auf potenzielle Organisatoren und Teilnehmer sowie auf eine offene politische Debatte im Allgemeinen aus. Unverhältnismäßige Maßnahmen gegen bekannte Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens, die eine breite Berichterstattung in den Medien anziehen, tun dasselbe. Gesetzgeber, Gerichte und Strafverfolgungsbehörden sollten alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um dies zu vermeiden.

▪ Die Staaten können sich auf die detaillierten Leitlinien stützen, die die Venedig-Kommission und das Büro der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) für demokratische Institutionen und Menschenrechte (OSZE/BDIMR) im Juni 2019 gemeinsam erlassen haben, um eine ungehinderte Ausübung des Rechts auf friedliche Versammlung zu gewährleisten.²¹⁸

Messkriterien

- ▶ Medienfachleute haben einen garantierten Zugang zu Baugruppen.
- ▶ Es gibt keine oder wenige Urteile des Gerichtshofs, die einen Verstoß gegen Artikel 11 des Übereinkommens in Bezug auf die Versammlungsfreiheit feststellen.
- ▶ Nach Urteilen des Gerichtshofs, in denen ein Verstoß gegen Artikel 11 des Übereinkommens in Bezug auf die Versammlungsfreiheit festgestellt wurde, werden angemessene und ausreichende Durchführungsmaßnahmen rasch umgesetzt.

Erkenntnisse

Rechtsrahmen

▪ Im März 2021 überprüfte die Venedig-Kommission das spanische Bürgersicherheitsgesetz²¹⁹ und kam zu dem Schluss, dass das Gesetz den Behörden umfassende Befugnisse bei der Überwachung von Massenversammlungen einräumte, so dass ihnen zu viel Ermessen gelassen wurde, um zu entscheiden, welches Verhalten strafbar ist und welche Befugnisse die Polizei im Rahmen ihres Mandats zum Schutz der öffentlichen Ordnung hatte. Für die Venedig-Kommission sollten die Behörden Demonstrationen tolerieren, es sei denn, es bestehe ein nachweisliches Risiko einer „wesentlichen Störung“. Veranstalter und Veranstalter von Demonstrationen sollten nicht für Abweichungen haftbar gemacht werden, die von ihnen nach vernünftigem Ermessen nicht vorhergesehen oder verhindert werden konnten. Die Kommission kritisierte auch die hohen Strafen, die eine abschreckende Wirkung auf die Ausübung der Versammlungsfreiheit haben könnten. Das Bürgersicherheitsgesetz wurde auch von der Kommissarin für Menschenrechte in einem am 11. Februar 2022 veröffentlichten [Schreiben kritisiert, in dem das spanische Parlament aufgefordert wurde, sicherzustellen, dass die Überprüfung des Bürgersicherheitsgesetzes von 2015 als Gelegenheit genutzt wird, es vollständig mit den europäischen und internationalen Menschenrechtsnormen in Einklang zu bringen, insbesondere in Bezug auf die Bestimmungen, die mehrere Rechte und Freiheiten, einschließlich der friedlichen Versammlung, beeinträchtigen](#).

▪ Am 1. Juli 2021 veröffentlichte die Kommissarin für Menschenrechte ein [Schreiben](#) an das Unterhaus und das Oberhaus des Vereinigten Königreichs, in dem sie die Parlamentarier dazu aufforderte, die Beschränkungen friedlicher Demonstrationen im Gesetz über Polizei, Verbrechen, Verurteilungen und Gerichte abzulehnen. Sie veröffentlichte am 9. Dezember 2022 nach einem Länderbesuch im Vereinigten Königreich einen [Bericht, in dem sie ihre Besorgnis über die abschreckende Wirkung auf das Recht auf friedliche Versammlung von Bestimmungen im Gesetz über Polizei, Verbrechen, Verurteilung und Gerichte zum Ausdruck brachte, der sich verschlimmern würde, wenn der Gesetzesentwurf der öffentlichen Ordnung – der noch vor dem Parlament lag – verabschiedet werden sollte](#).

▪ Am 9. März 2022 [forderte das Ministerkomitee](#) die russischen Behörden nachdrücklich auf, dafür zu sorgen, dass das Gesetz über öffentliche Veranstaltungen den Anforderungen des Übereinkommens entspricht, insbesondere durch Verbesserung der Notifizierungsvorschriften; Beschränkung des Ermessens der lokalen Behörden bei der

²¹⁸ Ausführliche Leitlinien finden Sie unter [Gemeinsame Leitlinien für die Freiheit der friedlichen Versammlung](#) (3. Auflage, Juni 2019), erstellt von der Venedig-Kommission und dem OSZE/BDIHR – CDL-AD(2019)017.

²¹⁹ Venedig-Kommission, Stellungnahme [CDL-AD\(2021\)004](#) – Spanien – Stellungnahme zum Bürgersicherheitsrecht, angenommen von der Venedig-Kommission auf ihrer 126. Plenartagung (online, 19./20. März 2021).

Genehmigung öffentlicher Veranstaltungen; Legitimierung spontaner Versammlungen; und aufhören, mehrere Einzeldemonstrationen als eine Massenversammlung zu betrachten. Er forderte die Behörden ferner nachdrücklich auf, dafür zu sorgen, dass andere Gesetze mit dem Übereinkommen in Einklang stehen, insbesondere das Informationsgesetz und die Anti-Extremismus-Gesetzgebung.

▪ In ihrer [Resolution 2438 \(2022\)](#) „Die Erfüllung der Verpflichtungen Georgiens“ äußerte die Parlamentarische Versammlung ihre Besorgnis über das Gesetz über Verwaltungsdelikte, das aus der Sowjetzeit stammt und eine übermäßige Anwendung von Verwaltungshaft sowie übermäßig hohe Geldstrafen ermöglicht und den Grundsätzen der Meinungs- und Versammlungsfreiheit zuwiderläuft.

▪ Die gemeinsame Stellungnahme der Venedig-Kommission zu Aserbaidschan²²⁰ befasste sich mit den durch das Gesetz auferlegten Beschränkungen für Medienunternehmen, u. a. in Bezug auf ausländisches Eigentum und ausländische Finanzierungen. Die Venedig-Kommission hielt diese Bestimmungen für übertrieben und forderte ihre Aufhebung, wobei die Bedeutung der Förderung des Medienpluralismus hervorgehoben wurde. Die Kommission war der Auffassung, dass das Mediengesetz einen eindeutigen Fall von Überregulierung in einem bereits sehr restriktiven Umfeld darstellt, das bereits sehr restriktiv war und eine weitere abschreckende Wirkung haben wird.

▪ Im Dezember 2021 prüfte das Ministerkomitee die Gafgaz Mammadov Gruppe von Fällen, in denen die Verbreitung nicht genehmigter friedlicher Demonstrationen sowie die Festnahmen und Verurteilungen der Antragsteller wegen Teilnahme gerügt wurden. Das allgemeine Problem war die mangelnde Vorhersehbarkeit und Genauigkeit in der Gesetzgebung, die es erlaubte, öffentliche Versammlungen zu verbieten oder unsachgemäß zu zerstreuen. Der Ausschuss bekräftigte seine frühere Forderung, dass die Behörden legislative und andere Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass die nationalen Rechtsvorschriften und Praktiken mit den Anforderungen des Übereinkommens vereinbar sind, und forderte sie nachdrücklich auf, unverzüglich einen umfassenden Aktionsplan zu den ergriffenen und/oder geplanten Maßnahmen vorzulegen.²²¹

Gewährleistung des Rechts auf Versammlungsfreiheit

▪ Für alle Zusammenkünfte, auch im Falle nicht genehmigter, friedlicher Versammlungen, sollte eine Toleranzspanne gelten. Am 9. März 2022 forderte das Ministerkomitee die russischen Behörden nachdrücklich auf, eine klare Botschaft der Toleranz für alle, einschließlich nicht autorisierter, friedlicher Versammlungen, abzugeben.

▪ In einer [Erklärung vom 13. September 2022](#) forderte das Kommissionsmitglied die serbischen Behörden auf, das Verbot des Europridenmarschs zurückzuziehen und die Teilnehmer zu schützen. Sie betont, dass die Staaten verpflichtet seien, präventive Maßnahmen zu ergreifen, um das Risiko von Gewalt gegen eine Versammlung zu neutralisieren und die Sicherheit der Teilnehmer zu gewährleisten.

▪ Am 13. Oktober 2022 führte die Parlamentarische Versammlung eine aktuelle Aussprache über drohende Verbote von Pride-Veranstaltungen in den Mitgliedstaaten des Europarats. Als Folgemaßnahme zu dieser Debatte wurde der Ausschuss für Gleichstellung und Nichtdiskriminierung der Versammlung mit der Ausarbeitung eines Berichts über die Meinungsfreiheit und Versammlungsfreiheit von LGBTI-Personen in Europa beauftragt.

▪ Die Fragen, die NRO und soziale Bewegungen angehen, sind zunehmend grenzübergreifend: Klimawandel, grenzüberschreitende Verschmutzung, Bewahrung indigener Kulturen, Flüchtlings- und Einwanderungskrisen oder Menschenrechtsverletzungen. Die Einschränkung der Aktivitäten der transnationalen Zivilgesellschaft durch z. B. die Kennzeichnung lokaler Vereinigungstransnationaler NRO „ausländischer Agenten“ besteht darin, den grenzüberschreitenden Charakter der wichtigsten Fragen, mit denen sich die Entscheidungsträger konfrontiert sehen, und den wichtigen Beitrag der transnationalen Zivilgesellschaft sowohl zur Sensibilisierung für diese Fragen als auch zur Bereitstellung von Vorschlägen zu ihrer Lösung zu verwehren.

Einsatz von Kraft zum Dispergieren von Baugruppen

▪ Am 5. Februar 2021 richtete der Menschenrechtskommissar ein [Schreiben](#) an die russischen Behörden zur Verbreitung friedlicher Demonstrationen in der Russischen Föderation und zur Inhaftierung zahlreicher Menschen. Sie forderte die russischen Behörden auf, die Praxis der Festnahme friedlicher Demonstranten zu stoppen und die Polizeiarbeit bei Demonstrationen mit Menschenrechtsstandards in Einklang zu bringen, und ersuchte um Informationen über Maßnahmen, die ergriffen wurden, um die Rechenschaftspflicht der Strafverfolgungsbeamten

²²⁰ Venedig-Kommission, Stellungnahme [CDL-AD\(2022\)009](#) – Aserbaidschan – Gemeinsame Stellungnahme der Venedig-Kommission und der Generaldirektion Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit (DGI) zum Mediengesetz, angenommen von der Venedig-Kommission auf ihrer 131. Plenartagung (Venedig, 17.-18. Juni 2022).

²²¹ Europarat, Zwischenresolution [CM/ResDH\(2021\)421](#).

für Menschenrechtsverletzungen zu gewährleisten. In der [Resolution 2435 \(2022\)](#) „Bekämpfung und Verhinderung übermäßiger und ungerechtfertigter Gewaltanwendung durch Strafverfolgungsbeamte“ vom 27. April 2022 bedauerte die Parlamentarische Versammlung, dass die Strafverfolgungsbeamten in den Mitgliedstaaten in vielen Fällen übermäßige Gewalt angewendet hatten, was gegen die Grundsätze der Notwendigkeit, der Verhältnismäßigkeit, der Vorsicht und der Nichtdiskriminierung verstoßen hat, insbesondere bei der Überwachung friedlicher Demonstrationen und Antidemonstrationen. Es stellte fest, dass in einigen Situationen Polizeibeamte selbst Massenstörungen verursacht hatten, indem sie *Agenten* provokateure in friedliche Dämonenstränge eindringen oder gewaltsam gegen friedliche Kundgebungen durch die politische Opposition vorgehen.

Strafrechtliche und verwaltungsrechtliche Sanktionen/Inhaftierung für die Teilnehmer friedlicher Versammlungen

Am 5. Februar 2021 forderte der [Menschenrechtskommissar](#) die russischen Behörden auf, diejenigen zu befreien, die während friedlicher Proteste in verschiedenen russischen Städten inhaftiert worden waren, und Strafverfolgungsbehörden für ihr unangemessenes Verhalten zur Rechenschaft zu ziehen. Sie äußerte auch Bedenken hinsichtlich der Vorwürfe der Misshandlung einiger Demonstranten, die in Gewahrsam gehalten wurden.

Am 9. März 2022 forderte das [Ministerkomitee](#) die russischen Behörden nachdrücklich auf, dafür zu sorgen, dass kriminelle Sanktionen gegen friedliche Demonstranten, insbesondere Freiheitsentzug, grundsätzlich ausgeschlossen werden und dass Verfahren zur Verhängung von Sanktionen für die Teilnahme an Versammlungen fair sind.

In der [Resolution 2372 \(2021\)](#) zu Menschenrechtsverletzungen in Belarus, die am 21. April 2021 angenommen wurde, erklärte die Versammlung, dass friedliche Proteste gegen die Fälschung der Präsidentschaftswahlen in Belarus niedergeschlagen worden seien, wobei viele Demonstranten verhaftet und in Haft gefoltert wurden. Im Februar 2021 wurde eine neue Welle von Verhaftungen und Strafverfolgungsmaßnahmen gegen Oppositionsaktivisten eingeleitet. Die Versammlung war der Ansicht, dass diejenigen, die inhaftiert oder verbüßt wurden, weil sie lediglich an friedlichen Protesten teilnahmen oder Informationen über diese Proteste veröffentlichten, nach der Definition dieses Begriffs politische Gefangene waren. Er forderte die belarussischen Behörden auf, sie unverzüglich freizulassen und alle Beschränkungen der Medienfreiheit und der Versammlungsfreiheit einzustellen.

Der Kommissar für Menschenrechte befasste sich mit dem zunehmenden Problem der Gewalt gegen Journalisten, die öffentliche Versammlungen betreffen, und hob hervor, dass die Mitgliedstaaten in einem Menschenrechtskommentar, der am 30. April 2021 veröffentlicht wurde, Schritte unternehmen könnten, um sie besser zu schützen. Sie betont, dass in Fällen, in denen Drohungen oder Verbrechen gegen Journalisten auftreten, die Demonstrationen abdecken, unverzügliche, gründliche und transparente Ermittlungen erforderlich sind, um die Täter vor Gericht zu bringen. Sie betont ferner, wie wichtig es ist, die Strafverfolgungsbeamten angemessen über die Rolle und Funktion von Journalisten, insbesondere während einer öffentlichen Versammlung, zu unterrichten und den Dialog zwischen staatlichen Behörden und Journalistenorganisationen zu fördern, um Reibungen oder Zusammenstöße zwischen Polizei und Medien zu verhindern. In einem am 4. Juni 2021 veröffentlichten [Memorandum zu Slowenien](#) äußerte sich der [Menschenrechtskommissar](#) besorgt darüber, dass mehrere von den slowenischen Behörden ergriffene Maßnahmen, darunter pauschale Verbote öffentlicher Versammlungen, unverhältnismäßige Einschränkungen des Rechts auf friedliche Versammlung darstellten. Die Behörden sollten Lösungen finden, die die Ausübung des Rechts auf friedliche Versammlungsfreiheit ermöglichen, und sollten die Verhängung übermäßig großer Geldstrafen an Demonstranten einstellen.

In einer Erklärung vom 25. Mai 2022 forderte der [Menschenrechtskommissar](#) die slowenischen Behörden auf, Klagen und Bußgelder gegen friedliche Demonstranten fallen zu lassen. Die Forderung, dass friedliche Demonstranten die Kosten für die Überwachung nicht registrierter öffentlicher Versammlungen erstatten sollten, war unvereinbar sowohl mit den internationalen Menschenrechtsverpflichtungen Sloweniens in Bezug auf das Recht auf friedliche Versammlung als auch mit dem slowenischen Gesetz über die öffentliche Versammlung.

VEREINIGUNGSFREIHEIT

Vereinigungsfreiheit ist sowohl eine Grundfreiheit als auch eine wesentliche Voraussetzung für die Ausübung anderer Menschenrechte. Verbände spielen eine wichtige Rolle bei der Erreichung von Zielen, die im öffentlichen Interesse liegen und für eine pluralistische Demokratie und für den Schutz der Menschenrechte unerlässlich sind. Sie decken viele Bereiche ab, setzen sich für eine bessere Gesundheit ein, fordern den Schutz der Umwelt oder Bildung für alle, leisten humanitäre Hilfe und sichern und schützen grundlegende bürgerliche und politische Rechte. Sie spielen auch eine Rolle im religiösen und kulturellen Leben des Einzelnen und der Gesellschaft.

- Nichtregierungsorganisationen spielen eine wichtige Rolle bei der öffentlichen Überwachung staatlicher Maßnahmen und bei der Aufdeckung von Menschenrechtsverletzungen. Die Art und Weise, wie die nationale Gesetzgebung die Vereinigungsfreiheit und ihre praktische Anwendung durch die Behörden festlegt, zeigt den Zustand der Demokratie in einem Land.
- Das internationale Menschenrechtsrecht erkennt ausdrücklich das Recht an, sich an öffentlichen Angelegenheiten zu beteiligen, und es sollte den Vereinigungen freistehen, ihre Ziele im Zusammenhang mit dem normalen Funktionieren einer demokratischen Gesellschaft zu verfolgen; die Weigerung, sie wegen der „politischen“ Natur ihrer Ziele zu registrieren oder zu verhindern, dass ein bestimmter religiöser Glaube oder andere identifizierbare soziale Gruppen sich selbst organisieren, würde das Recht auf Vereinigungsfreiheit verletzen. Nur die Verbände, die an Wahlen teilnehmen wollen, sollten sich als politische Parteien registrieren und strengere Bedingungen erfüllen. Die Darstellung von Interessenvertretungen als maskierte „politische Parteien“ bedeutet, ihre legitime Wachhundefunktion in einer demokratischen Gesellschaft einzuschränken, da NGOs Menschen mobilisieren, um aktive und engagierte Bürger zu sein und das Bewusstsein für politische Themen zu schärfen.
- Ein restriktiver Ansatz gegenüber Nichtregierungsorganisationen ist mit der pluralistischen Demokratie unvereinbar. Sie sollten ohne unangemessene Eingriffe arbeiten dürfen. Nichtregierungsorganisationen sollten ihre Registrierung nicht rechtswidrig oder willkürlich ablehnen.²²² Legitime Bedenken wie der Schutz der öffentlichen Ordnung oder die Verhinderung von Extremismus, Terrorismus und Geldwäsche können nicht rechtfertigen, NRO zu kontrollieren oder ihre Fähigkeit zur Durchführung ihrer Überwachungsarbeit, einschließlich der Menschenrechtsvertretung, einzuschränken.
- Es ist von wesentlicher Bedeutung, dass die Mitgliedstaaten einen Rechtsrahmen schaffen, der NRO ein freies Funktionieren ermöglicht und ein günstiges Umfeld schafft, das es ihnen ermöglicht, sich zu registrieren und ordnungsgemäß zu funktionieren, einschließlich nachhaltiger Mechanismen für den Dialog und die Konsultation zwischen der Zivilgesellschaft und den Behörden.
- Die Zivilgesellschaft und die NRO sind wichtige Partner des Europarats, da sie Fachwissen, Wissen und Dienstleistungen anbieten, die die Regierungen und internationalen Organisationen ergänzen. Der Generalsekretär hob die Notwendigkeit hervor, den zivilgesellschaftlichen Raum in Europa in ihrem [Abschlussbericht vom April 2022 über die Folgemaßnahmen zu den Beschlüssen²²³ von Helsinki über die Zivilgesellschaft](#), in denen eine Reihe von Maßnahmen vorgestellt wurden, zu stärken und zu fördern, einschließlich der Einführung eines Portals der Zivilgesellschaft im Jahr 2022 und eines praktischen Leitfadens für die Zusammenarbeit der Zivilgesellschaft mit dem Europarat. Diese Maßnahmen wurden auf der Ministertagung in Turin im Mai 2022 gebilligt.
- Die Unterstützung der Rolle und Vielfalt der Zivilgesellschaft, einschließlich der Menschenrechtsverteidiger und der nationalen Menschenrechtsinstitutionen in den Mitgliedstaaten, ist ebenfalls eine wichtige strategische Priorität des Europarates.
- Im Juli 2022 veröffentlichte die Venedig-Kommission eine Zusammenstellung zum Thema Vereinigungsfreiheit.²²⁴ Die entscheidende Rolle der Zivilgesellschaft wurde auch im Rahmen des von der Fachkommission im September 2022 organisierten [Diskussionsforums zum Thema Zivilgesellschaft, Stärkung und Rechenschaftspflicht hervorgehoben](#), in dem betont wurde, dass eine lebendige und vielfältige Zivilgesellschaft [ein wesentlicher Bestandteil von Kontrollen und Gleichgewichten in einer stabilen und wirksamen Demokratie](#) ²²⁵ ist und dass eine unabhängige und aktive Zivilgesellschaft eine der Voraussetzungen für ein funktionierendes System der Kontrollen und Gleichgewichte ist.
- Nichtregierungsorganisationen sollten nicht nur von öffentlichen Einrichtungen, sondern auch von institutionellen oder einzelnen Gebern, anderen staatlichen oder multilateralen Agenturen, vorbehaltlich der allgemein geltenden Gesetze für Zoll, Devisen und Geldwäsche sowie der Gesetze über die Finanzierung von Wahlen und politischen Parteien, ohne ungerechtfertigten Belastungen und Beschränkungen zu beauftragen und zu erhalten.
- Nichtregierungsorganisationen, die sich für Menschenrechte einsetzen, sind besonders schutzbedürftig und sollten nicht gezielt eingesetzt werden. In den letzten Jahrzehnten wurden sowohl auf universeller als auch auf europäischer Ebene spezielle Instrumente zur Kodifizierung der für Menschenrechtsverteidiger geltenden Normen angenommen.

²²² Siehe *Ramazanova u. a./Aserbaidschan* (Antrag Nr. 44363/02), 1. Februar 2007.

²²³ Folgemaßnahmen zu den Helsinki-Entscheidungen zur Zivilgesellschaft: Umsetzung der Vorschläge des Generalsekretärs – Abschlussbericht, 12. April 2022.

²²⁴ Zusammenstellung der Stellungnahmen und Berichte der Venedig-Kommission zur Vereinigungsfreiheit, Juli 2022.

Messkriterien

- ▶ Es gibt eine geeignete Rechtsgrundlage für die Ausübung der Vereinigungsfreiheit, einschließlich etwaiger Registrierungspflichten. Beschränkungen und Formalitäten müssen vorhersehbar und verhältnismäßig sein.
- ▶ Sanktionen gegen eine Vereinigung oder ihre Mitglieder, einschließlich Auflösung, sind vorhersehbar und proportioniert und nicht in willkürlicher oder diskriminierender Weise angewendet.
- ▶ Es gibt ein wirksames, unabhängiges, zeitnahes und zugängliches Verfahren, um jede Ablehnung der Registrierung eines Vereins, jegliche Eingriffe in seine Tätigkeit, jede gegen ihn oder seine Mitglieder verhängte Sanktion oder Auflösung anzufechten.
- ▶ Verbände haben das Recht, ihre Meinung in Recht und Praxis durch ihre Ziele und Aktivitäten zu äußern und an politischen und öffentlichen Debatten teilzunehmen.
- ▶ Den Verbänden steht es frei, finanzielle, materielle und personelle Ressourcen für die Ausübung ihrer Tätigkeiten zu suchen, zu empfangen und zu nutzen, wobei nur vorhersehbare und verhältnismäßige Beschränkungen gelten.
- ▶ Öffentliche Mittel stehen zur Verfügung und werden diskriminierungsfrei bereitgestellt.
- ▶ Es gibt keine oder wenige Urteile des Gerichtshofs, in denen ein Verstoß gegen Artikel 11 des Übereinkommens in Bezug auf die Vereinigungsfreiheit festgestellt wird.
- ▶ Nach Urteilen des Gerichtshofs, in denen ein Verstoß gegen Artikel 11 des Übereinkommens in Bezug auf die Vereinigungsfreiheit festgestellt wurde, werden angemessene und ausreichende Vollstreckungsmaßnahmen rasch umgesetzt.

Erkenntnisse

Rechtsrahmen

- Die Zivilgesellschaft beschäftigt sich zunehmend damit, dass die Mitgliedstaaten Rechtfertigungen aus internationalen Gesetzen und Verträgen ziehen, um den Zugang von Nichtregierungsorganisationen zu finanziellen Quellen zu beschränken und gleichzeitig die Arbeit von Nichtregierungsorganisationen mit zunehmenden bürokratischen Anforderungen zu untergraben.
- Aufsichtsgremien müssen berücksichtigen, wie sich die Vorschriften über Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung auf NRO auswirken könnten. Die Hauptverantwortung dafür liegt bei den Mitgliedstaaten, die die Verabschiedung von Gesetzen vermeiden sollten, die es den Regierungen ermöglichen, bestimmte Vereinigungen oder bestimmte Arbeitsbereiche anzusprechen.²²⁶

Die Empfehlung [CM/Rec\(2007\)14 des Ministerkomitees](#) ist ein klarer Rechtsrahmen, in dem die Verpflichtung der Mitgliedstaaten dargelegt wird, einen angemessenen Rechtsstatus und ein günstiges Umfeld für NRO zu gewährleisten. Eine [Studie über den rechtlichen Status von NRO](#), die im Dezember 2021 vom Sachverständigenrat für NRO-Recht der Konferenz der INGOs veröffentlicht wurde, zeigte große Unterschiede in der Umsetzung und dem Bewusstsein für europäische Standards in den Mitgliedstaaten und der Zivilgesellschaft auf. Es stellte fest, dass es erhebliche Unterschiede in der Zeit gab, die für die Registrierung von Nichtregierungsorganisationen benötigt wurde, und dass mehr als ein Dutzend Mitgliedstaaten Beschränkungen für „politische“ Aktivitäten auferlegen.

225. [Runder Tisch „Zivilgesellschaft: Ermächtigung und Rechenschaftspflicht“](#), organisiert von der Venedig-Kommission im September 2022.

226. [Studie über Nichtregierungsorganisationen und die Umsetzung von Maßnahmen gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung](#), die vom Sachverständigenrat für NRO-Recht der Konferenz der INGO im Mai 2022 herausgegeben wurde. Die Studie basierte auf einer Bewertung mit der Zivilgesellschaft der Mitgliedstaaten des Europarates und umfasst Beiträge aus Belarus, Kosovo* und der Russischen Föderation.

* Alle Bezugnahmen auf das Kosovo, unabhängig davon, ob das Gebiet, die Institutionen oder die Bevölkerung in diesem Text enthalten sind, sind in voller Übereinstimmung mit der Resolution 1244 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen und unbeschadet des Status des Kosovo zu verstehen.

Die Mitgliedstaaten sollten ihre Bemühungen um die Umsetzung der Empfehlung verbessern, sie in ihre Landessprachen übersetzen und der Zivilgesellschaft zur Kenntnis bringen.

- Die jüngsten Änderungen der NRO-Gesetzgebung in Belarus beinhalten eine zu weit gefasste Konzeption „extremistischer Aktivitäten“ und übermäßige zusätzliche Kontrollen im Zusammenhang mit der Organisation und Durchführung von Massenveranstaltungen. Ihre Annahmehat zu einem bereits besonders feindseligen Umfeld für

Nichtregierungsorganisationen hinzugefügt und ist mit internationalen und regionalen Standards unvereinbar.²²⁵

▪ In der Russischen Föderation stellt das Gesetz, das NGOs als ausländische Agenten oder unerwünschte Organisationen stigmatisiert, eine systemische Verletzung der Vereinigungsfreiheit dar. Die rechtlichen Rahmenbedingungen für Nichtregierungsorganisationen in der Russischen Föderation haben sich seit der Verabschiedung des Gesetzes über ausländische Agenten im Jahr 2012 ständig verschlechtert, und neue Herausforderungen liegen vor uns: Nichtregierungsorganisationen, einzelne Mitglieder von NGOs und diejenigen, die mit ihnen arbeiten, sind von schweren Gefängnisstrafen bedroht.

▪ Eine Stellungnahme der Venedig-Kommission²²⁶ konzentrierte sich auf die besondere Kategorie von NRO, die durch die russische Gesetzgebung geschaffen wurden, sogenannte „ausländische Agenten“. Im Jahr 2020 wurde die Definition eines „ausländischen Agenten“ auf Einzelpersonen ausgeweitet, und die Melde-/Offenlegungspflichten und Sanktionen wurden erheblich erhöht. Die Kommission stellte fest, dass das Gesetz eine vage und zu weit gefasste Terminologie verwendet und dass die Maßnahmen – insbesondere Berichterstattungspflichten und Sanktionen – nicht mit den angeblich verfolgten Zielen in Zusammenhang stehen. Die Kommission empfahl, die Begriffe „politische Aktivitäten“ und „ausländische Unterstützung“ aufzugeben, mit denen das Gesetz identifizierte, wer ein „ausländischer Agent“ war.

Nichtvollstreckung von Urteilen zu Artikel 11, Vereinigungsfreiheit

▪ In einer Studie des Sachverständigenrats für NRO-Recht der Konferenz der INGOs vom März 2022 werden erhebliche Herausforderungen bei der Vollstreckung von Gerichtsurteilen im Zusammenhang mit der Vereinigungsfreiheit aufgezeigt.²²⁷

▪ Das Ministerkomitee verabschiedete mehrere Interimsresolutionen, in denen die Behörden aufgefordert wurden, unverzüglich Maßnahmen zu ergreifen, um Verstöße gegen Artikel 11 zu beheben.²²⁸

Nichtregistrierung und Liquidation von Verbänden

▪ Die Vollstreckung der Urteile in mehreren hochkarätigen Rechtssachen betreffend die Nichtregistrierung oder Auflösung von Vereinigungen ist seit mehr als 10 Jahren anhängig. Dazu gehören die folgenden.

► *Stankov und UMO Ilinden/Bulgarien* betreffen die ungerechtfertigte Weigerung der nationalen Gerichte, Vereinigungen zu registrieren, deren Ziel es war, die Interessen der mazedonischen Minderheit zu schützen. Im Jahr 2018 führten die bulgarischen Behörden zur Vollstreckung des Urteils ein neues Verwaltungsregistrierungsverfahren ein, doch die antragstellenden Verbände und andere haben nach wie vor Probleme. In den im **Dezember 2022 angenommenen Beschlüssen** forderte das Ministerkomitee die bulgarischen Behörden auf, rasche Lösungen zu finden.

► Die *Bekir Ousta Gruppe von Rechtssachen gegen Griechenland* betrifft die Weigerung der nationalen Gerichte, zwei Vereinigungen zu registrieren, und eine Entscheidung, die zur Auflösung eines anderen führt, mit der Begründung, dass ihr Ziel darin bestand, den Gedanken zu fördern, dass in Griechenland eine ethnische Minderheit existierte. Änderungen des Gesetzes erlaubten die Wiederaufnahme der Rechtssachen, aber die Rechtssachen des Klägers wurden aus bereits vom Gericht beanstandeten Gründen zurückgewiesen. Im Dezember 2022 forderte das Ministerkomitee die Behörden auf, andere mögliche Möglichkeiten zur vollständigen und wirksamen Vollstreckung der Urteile des Gerichtshofs zu prüfen und das Registrierungssystem im Einklang mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs und den gemeinsamen

²²⁵ Sachverständigenrat für NRO-Recht, *Stellungnahme zur Vereinbarkeit der jüngsten Änderungen der belarussischen Rechtsvorschriften, die NRO betreffen, mit internationalen und regionalen Standards*, erstellt vom Sachverständigenrat für NRO-Recht der Konferenz der INGO des Europarats, 18. Oktober 2022.

²²⁶ Venedig-Kommission, *Stellungnahme CDL-AD(2021)027 – Russische Föderation – Stellungnahme zur Vereinbarkeit einer Reihe von Gesetzesvorlagen, die der russischen Staatsduma zwischen dem 10. und 23. November 2020 vorgelegt wurden, zur Änderung der Gesetze, die „ausländische Agenten“ betreffen*, die von der Venedig-Kommission auf ihrer 127. Plenartagung angenommen wurden (Venedig und online, 2-3 Juli 2021).

²²⁷ Sachverständigenrat für NRO-Recht, *Die Vollstreckung von Urteilen im Zusammenhang mit der Vereinigungsfreiheit: Die Auswirkungen auf Menschenrechtsorganisationen und -verteidiger*, thematische Studie von Carla Ferstman im Namen des Sachverständigenrats für NRO-Recht der Konferenz der INGOs des Europarats, 15. März 2022.

²²⁸ *Bekir-Ousta u. a. gegen Griechenland und 2 andere Rechtssachen [CM/ResDH(2021)105 (Zwischenentschließung)]*; *Lashmankin u. a. gegen Russland [CM/ResDH(2022)54 (Zwischenentschließung)]* (die ausstehenden allgemeinen Maßnahmen sind in einem Memorandum zusammengefasst, das von der Abteilung für die Vollstreckung von Urteilen des Gerichtshofs erstellt wurde (*H/Exec(2022)2*); *Gafgaz Mammadov gegen Aserbaidschan und 29 weitere Fälle [CM/ResDH(2021)421 (Interimsresolution)]*).

Leitlinien der [Venedig-Kommission und der OSZE von 2014 zur Vereinigungsfreiheit zu ändern](#).

- ▶ [Taganrog LRO u. a. gegen Russland](#). Das Gericht stellte verschiedene Verstöße in diesem Fall fest, die 1444 Jehovas Zeuge, deren Veröffentlichungen für extremistisch erklärt wurden, mit einzelnen Klägern strafrechtlich verfolgt und die Samara-Zweige aufgelöst wurde, weil sie sie in ihrem religiösen Dienst benutzten. Das Gericht sagte, dies zeige eine Politik der Intoleranz gegenüber den religiösen Praktiken der Zeugen Jehovas und sagte, dass anhängige Strafverfahren fallen gelassen, Jehovas Zeugen inhaftiert und beschlagnahmtes Eigentum zurückgegeben oder Entschädigung gezahlt werden sollten. Am 8. Dezember 2022 forderte das Ministerkomitee die Behörden [nachdrücklich auf, ihre Maßnahmen unverzüglich umzukehren](#).
- ▶ Im Jahr 2021 forderte der Menschenrechtskommissar [Zypern, Griechenland](#) und die [Russische Föderation](#) auf, restriktive Regulierungsrahmen zu ändern, die die Vereinigungsfreiheit beeinträchtigen, was zur Abmeldung einer Reihe von Nichtregierungsorganisationen führte, darunter KISA – eine führende Nichtregierungsorganisation in Zypern, die Migranten und Asylbewerber unterstützt, und der prominenten Menschenrechtsgruppe Memorial in der Russischen Föderation.

^{Die} Verwendung des Foreign Agents Law durch die Russische Föderation²²⁹ zur Liquidierung des prominenten Menschenrechtsorgans Memorial, das seitdem mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichnet wurde, sorgte für große Besorgnis. In der [Rechtssache Ecodefence u. a. gegen Russland, die von 73 russischen Nichtregierungsorganisationen, darunter Memorial](#), eingebracht wurde, stellte das Gericht fest, dass die Russische Föderation gegen Artikel 11 verstoßen hat. Der Europarat hat das Gesetz als Stigmatisierung von NGOs, Medien und Individuals und Unterdrückung der Zivilgesellschaft in der Russischen Föderation verurteilt (siehe [Erklärung des Generalsekretärs](#)). Die Russische Föderation reagierte nicht auf die wiederholten Forderungen, das Gesetz aufzuheben.

▪ Türkiyes Maßnahmen zur Verhinderung der Finanzierung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen wurden in einer Stellungnahme der Venedig-Kommission kritisiert, in der es hieß, dass Versuche,²³⁰ die Online-Finanzierung zu kontrollieren, negative Auswirkungen auf die legitime Spendenbeschaffung durch Nichtregierungsorganisationen haben könnten und dass die Befugnis der Regierung, Vorstandsmitglieder ohne gerichtliche Überprüfung zu entfernen, eine schwerwiegende Verletzung des Rechts der Vereinigungen, ihre eigenen Angelegenheiten zu führen, darstellt. Auch die Pflicht ausländischer Vereinigungen, eine Genehmigung für eine Kooperationstätigkeit in Türkiye einzuholen, wurde als unverhältnismäßig angesehen.

Kriminalisierung zivilgesellschaftlicher Organisationen und Menschenrechtsverteidiger

- Umweltorganisationen und Umweltschützer sind mit einer Reihe von Intimi-Datory-Taktiken wie Abstrichkampagnen und SLAPPs konfrontiert. Dennoch sind die Staaten verpflichtet, ihr Recht auf Protest zu schützen, wie im Expertenrat für NGO-Rechtsbericht vom [Mai 2021 hervorgehoben wurde](#).
- In den Jahren 2021 und 2022 gab der Menschenrechtskommissar mehrere Erklärungen als Reaktion auf unpräzise großflächige Maßnahmen gegen die Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit in der [Russischen Föderation](#) und in [Weißrussland ab](#), da diese Repressionen zu einem starken Anstieg der Repressalien gegen Aktivisten der Zivilgesellschaft in diesen Ländern führten.
- Im [März](#), April und Juli 2022 hielt der Kommissar Treffen mit Menschenrechtsverteidigern, Journalisten und Aktivisten der Zivilgesellschaft aus der Russischen Föderation und Belarus ab, um ihre Situation und die Herausforderungen zu bewerten, mit denen sie in ihren Herkunftsländern und im Exil in anderen Ländern, einschließlich der Mitgliedstaaten des Europarats, konfrontiert waren. Am 31. August 2022 veröffentlichte der Kommissar eine [Menschenrechtskommentar](#) zur Notwendigkeit, russische und belarussische Zivilgesellschaft und Menschenrechtsverteidiger mit einer Reihe von Empfehlungen zu unterstützen.

²²⁹ Zum sogenannten „Foreign Agent Law“ siehe auch die bereits erwähnte Stellungnahme [CDL-AD\(2021\)027 der Venedig-Kommission](#).

²³⁰ Stellungnahme der Venedig-Kommission [CDL-AD\(2021\)023cor](#) – Türkei – Stellungnahme zur Vereinbarkeit mit den internationalen Menschenrechtsnormen des Gesetzes Nr. 7262 über die Verhinderung der Finanzierung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, angenommen von der Venedig-Kommission auf ihrer 127. Plenartagung (hybrid, 2-3 Juli 2021).

NGOs verteidigen LGBTI-Rechte

- Organisationen, die die LGBTI-Gemeinschaft vertreten oder für sie eintreten, sind mit unangemessenen Belastungen, Rechtsunsicherheit, Drohungen und sogar Gewalt konfrontiert.

- Am 2. März 2021 verabschiedeten die türkischen Behörden einen Aktionsplan, der in Absprache mit dem Europarat und anderen internationalen Gremien ausgearbeitet wurde, um die Meinungsfreiheit, die Vereinigungsfreiheit und die Religionsfreiheit zu stärken. In einem [Schreiben](#) an den Innenminister und den Justizminister der Türkei, das am 24. Juni 2021 veröffentlicht wurde, forderte die Kommissarin für Menschenrechte die Behörden auf, das Recht von LGBTI-Personen auf friedliche Versammlung zu wahren, indem sie die Verbote von LGBTI-Veranstaltungen aufheben und alle notwendigen Maßnahmen ergreifen, um die Sicherheit der Teilnehmer an diesen Veranstaltungen zu gewährleisten, und äußerte Besorgnis über den sichtbaren Anstieg der hasserfüllten Rhetorik und die Verbreitung homophober Narrative durch einige Politiker und Meinungsmacher.

- Bei ihrer Prüfung der [Fallgruppe Identoba u. a./Georgien](#) im Dezember 2021 brachte das Ministerkomitee ihre tiefe Besorgnis über die Ereignisse im Juli 2021 zum Ausdruck.

Würde, mit weitreichenden gewalttätigen Übergriffen von radikalen Gruppen auf LGBTI-Gemeinschaft, Bürgeraktivisten und Journalisten, und forderte die Behörden nachdrücklich auf, einen festen politischen Willen zur Bekämpfung von Hassverbrechen und zur Wahrung der Versammlungsfreiheit zu demonstrieren, indem sie eine klare Null-Toleranz-Botschaft auf höchster Ebene für jede Form von Diskriminierung, Hassreden und Gewalt, insbesondere diejenigen, die auf die LGBTI-Gemeinschaft abzielen, vermitteln. Der Ausschuss forderte die Behörden ferner auf, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um eine ungehinderte Ausübung des Rechts auf friedliche Versammlung der LGBTI-Gemeinschaft und Aktivisten *unter anderem* durch angemessenen Sicherheitsschutz und eine wirksame Polizeiarbeit zu gewährleisten. Bei ihrer jüngsten Prüfung dieser Gruppe im [Dezember 2022](#) nahm der Ausschuss Kenntnis von der sicheren Durchführung der geschlossenen Veranstaltungen im Rahmen der Pridewoche in Tiflis im Jahr 2022. Unter Berücksichtigung des Beschlusses der LGBTI-Organisationen, den Marsch der Würde im Jahr 2022 nicht abzuhalten, betonte der Ausschuss, dass „die Versammlungsfreiheit auch eine Möglichkeit beinhaltet, öffentliche Demonstrationen und Märsche ohne Angst vor jeglicher Form von Gewalt abzuhalten, und fordert die Behörden auf, ihre Bemühungen zu verstärken, damit die LGBTI-Gemeinschaft ihr Recht auf friedliche Versammlungen in vollem Umfang genießen kann.“

NGOs helfen Migranten und Flüchtlingen

- Gesetze, Politiken und Praktiken im Zusammenhang mit Menschenhandel, Migrantenschmuggel und der Behandlung von Flüchtlingen und anderen Migranten sollten die legitime Arbeit von NRO nicht verhindern, aber sie werden weiterhin bestraft.

- Anfang 2022 [sprach sich der Menschenrechtskommissar](#) gegen Belästigung und Einschüchterung durch die Zivilgesellschaft und Aktivisten, die Migranten an der polnisch-larusischen Grenze unterstützen, aus.

- Im März 2021 billigte die Venedig-Kommission eine Empfehlung der Parlamentarischen Versammlung zu NRO231 zur Unterstützung von Flüchtlingen und Migranten in Europa, in der mehrere in den Gemeinsamen Leitlinien zur Vereinigungsfreiheit enthaltene Grundsätze dargelegt²³² und vorgeschlagen wurden, die Gemeinsamen Leitlinien für die Freiheit der friedlichen Versammlung aufzunehmen.²³³

231 Venedig-Kommission, [CDL-AD\(2021\)014](#) – Mitteilung des Sekretariats über die Empfehlung 2192 (2020) der Parlamentarischen Versammlung „Rechte und Pflichten von NRO zur Unterstützung von Flüchtlingen und Migranten in Europa“ im Hinblick auf die Vorbereitung der Antwort des Ministerkomitees auf diese Empfehlung, die von der Venedig-Kommission auf ihrer 126. Plenartagung (online, 19./20. März 2021) gebilligt wurde.

232 Venedig-Kommission und OSZE/BDIMR, Gemeinsame Leitlinien zur Vereinigungsfreiheit, [CDL-AD\(2014\)046](#).

233 Venedig-Kommission und OSZE/BDIMR, Gemeinsame Leitlinien für die Freiheit der friedlichen Versammlung, [CDL-AD\(2019\)017](#).



||||| 11! U

Krank-----1
//

B

KAPITEL 4

POLITISCHE INSTITUTIONEN

EINFÜHRUNG

M große Herausforderungen wie Globalisierung, Migrationsbewegungen, Digitalisierung, Klimawandel, wirtschaftliche Stagnation und wachsende Ungleichheit haben zu einem allgemeinen Gefühl der Unzufriedenheit mit der Demokratie beigetragen. Die Aggression der Russischen Föderation gegen die Ukraine im Februar 2022, die zu einem umfassenden Krieg auf dem europäischen Kontinent und zum Ausschluss der Russischen Föderation aus dem Europarat geführt hat, hat auch hervorgehoben, wie viel Demokratie nicht nur ein Engagement jedes Mitgliedstaats gegenüber seinen Bürgern ist, sondern auch eine Verantwortung, die zwischen den Mitgliedstaaten geteilt und garantiert werden muss.

- ▶ Die Frage der demokratischen Stabilität in Europa und darüber hinaus steht wieder ganz oben auf der Agenda der meisten Regierungen und internationalen Organisationen. Die Mitgliedstaaten müssen dringend in eine gute demokratische Regierungsführung investieren, um Frieden und Wohlstand in Europa zu gewährleisten.
- ▶ Das Vertrauen in die öffentlichen Behörden ist nach wie vor auf einem Rekordtief, während der bürgerliche Raum weiter schrumpft, was die nationalen, regionalen und lokalen Regierungen dazu veranlasst hat, neue Formen der partizipativen Demokratie zu öffnen. Solche Initiativen können sehr effektiv sein, können aber auch, wenn sie unsachgemäß genutzt werden, Risiken für die Demokratie darstellen und das Vertrauen in die Behörden weiter schwächen: internationale Standards sind notwendig.
- ▶ Positiv ist, dass die Wahlen, die 2020 und 2021 von der COVID-19-Pandemie betroffen waren, allmählich wieder zu ihrem Normalzustand vor der COVID-19-Pandemie zurückkehren, und die im vorherigen Bericht beobachteten Prozesse der Aktualisierung von Beschlüssen haben bis aufhört. Viele Länder planen eine weitere Dezentralisierung von Kompetenzen und Ressourcen. Territoriale Reformen, die politisch sensibel und technisch schwierig sind, stehen auch in mehreren Ländern wieder auf der Tagesordnung.
- ▶ Die Notwendigkeit, den Klimawandel und die Umweltzerstörung zu bekämpfen, ist in vielen Ländern offensichtlich geworden, und die Regierungen ergreifen Maßnahmen, um die Ökologisierung der öffentlichen Verwaltung zu gewährleisten. Viele Länder erwägen Maßnahmen zum Aufbau von Kapazitäten und Resilienz in der öffentlichen Verwaltung auf allen Ebenen, die es der öffentlichen Verwaltung ermöglichen würden, wesentliche öffentliche Dienstleistungen in Krisenzeiten aufrechtzuerhalten.
- ▶ Neue digitale Technologien wie künstliche Intelligenz bringen sowohl Herausforderungen als auch Chancen für Demokratie und Menschenrechte mit sich. Sie können entweder der Fähigkeit der Menschen dienen oder behindern, Meinungen zu bilden und zu handeln und Einfluss auf Entscheidungen zu haben, die in ihrem Namen getroffen werden.

Herausforderungen

- ▶ Im vergangenen Jahr wurde deutlich daran erinnert, dass weder Demokratie noch Frieden garantiert sind. In diesem Zusammenhang sind die folgenden Punkte zu beachten:
 - ▶ sicherzustellen, dass die Wahlen kontinuierlich verbessert werden, indem sie sich auf alle Komponenten des Wahlzyklus konzentrieren, nicht nur auf die sichtbarsten am Wahltag oder kurz vor dem Wahltag, d. h.

Wahlkampf, Stimmabgabe und Zählung;

- ▶ mehr Bürgerbeteiligung zu fördern und sie im Einklang mit den bewährten Verfahren und den Standards des Europarats zu organisieren, um zu vermeiden, dass neue Formen der Beteiligung schlecht genannt werden, indem sie schlecht organisiert werden, unangemessenen Einfluss auf die Bürger ausüben oder solche Übungen wie bloße „Fensterdressing“-Operationen verwenden;
 - ▶ Fortsetzung von Reformen zur Gewährleistung einer ausgewogenen vertikalen Struktur der Behörden, einschließlich der regionalen Alisierung, Dezentralisierung und verschiedener territorialer Reformen;
 - ▶ Reformen im Einklang mit den zwölf europäischen Grundsätzen einer verantwortungsvollen demokratischen Staatsführung einzuleiten, um die öffentliche Verwaltung zu modernisieren und das Vertrauen in die öffentlichen Behörden zu stärken.
- Lösungen müssen auch gefunden werden, um Herausforderungen wie den Klimawandel, die Auswirkungen digitaler Technologien auf Demokratie und Regierungsführung zu bewältigen und die öffentliche Verwaltung angesichts von Krisen widerstandsfähig zu machen.

FUNKTIONSWEISE DEMOKRATISCHER INSTITUTIONEN

Demokratische Institutionen können nur in einer Gesellschaft wirksam sein, die die Rechtsstaatlichkeit und die Grundsätze einer guten demokratischen Regierungsführung in vollem Umfang respektiert, auch in Zeiten von Kriegen oder öffentlichen Notfällen.

■ Das normale Funktionieren demokratischer Institutionen durch freie und faire regelmäßige Wahlen im Einklang mit internationalen Standards sollte auch während einer Notlage im Bereich der öffentlichen Gesundheit, einer Naturkatastrophen oder Sicherheitsbedrohung aufrechterhalten werden. Die nationalen Parlamente verkörpern die Gesellschaft in ihrer ganzen Vielfalt und lassen die öffentliche Debatte zu einem wirksamen Kompromiss zwischen konkurrierenden Forderungen führen, wobei die Opposition für eine funktionierende und inklusive Demokratie wichtig ist.

■ Pluralistische parlamentarische Demokratien spiegeln ein politisches, rechtliches und kulturelles System wider, das auf der Achtung der Menschenrechte, der Rechtsstaatlichkeit und des Rechts aller auf Teilnahme am öffentlichen Leben beruht. Sie fordern ein aktives Engagement für Werte wie Gleichheit, soziale Integration, Toleranz und Respekt für Vielfalt. Partizipative Demokratie unter direkter Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen und einzelner Bürger, oft mittels digitaler Technologien, bereichert die Demokratie. Die Meinungsfreiheit und die Medienfreiheit sind im digitalen Zeitalter noch wichtiger, da Desinformation zu einer zunehmenden Polarisierung in der Politik führt.

Messkriterien

- ▶ Der Grundsatz der Gewaltenteilung ist im innerstaatlichen Recht verankert und in der Praxis ordnungsgemäß angewandt.
- ▶ Die Rolle der parlamentarischen Opposition wird reguliert und respektiert. Politische Kräfte und Einzelpersonen, die die Opposition vertreten, können sinnvoll an der Arbeit des Parlaments teilnehmen, ohne Angst vor Belästigungen oder unangemessenen Eingriffen durch die Exekutive oder die Gerichte.
- ▶ Die parlamentarische Immunität ist ein fester Bestandteil der europäischen Verfassungstradition. Es sollte zweckmäßig sein, die Abgeordneten nicht über das Gesetz zu stellen, sondern bestimmte Garantien zu bieten, damit sie ihr demokratisches Mandat wirksam erfüllen können, ohne Angst vor Belästigungen oder unangemessenen Eingriffen durch die Exekutive oder die Justiz.
- ▶ Klare und vorhersehbare Vorschriften über die parlamentarische Immunität, einschließlich Verfahren, die erklären, wie sie aufgehoben werden können, werden gesetzlich vorgeschrieben und angewendet. Solche Verfahren sind transparent und respektieren den Grundsatz der Unschuldsvermutung.
- ▶ Die Parlamente verfügen über einen Verhaltenskodex für ihre Mitglieder und ein transparentes System für die Interessenerklärung.
- ▶ Die Rechtsvorschriften über die Finanzierung politischer Parteien und Wahlkampagnen reichen aus, um Korruption abzuschrecken, und werden in der Praxis wirksam angewandt.
- ▶ Es wird ein inklusiver politischer Prozess angewandt. Eine offene und transparente öffentliche Entscheidungsfindung führt zu einer wirksamen und echten Beteiligung derjenigen, die unmittelbar von politischen und legislativen Entscheidungen betroffen sind.

- ▶ Es werden unterschiedliche Formen der zivilen Partizipation eingerichtet und genutzt.
- ▶ Ausnahmen von bestimmten internationalen Verpflichtungen sind nur in Ausnahmesituationen möglich, in denen parlamentarische Kontrolle und gerichtliche Kontrolle gewährleistet sind.

Erkenntnisse

▪ Nach einer Zeit außerordentlicher Maßnahmen, die die Regierungen 2020-2021 als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie eingeführt hatten, als die Wahlen zeitweise verschoben wurden, ebnete das Jahr 2022 den Weg für eine allmähliche Rückkehr zur Normalität.

▪ COVID-19 wirkte sich jedoch weiterhin auf Wahlen im Jahr 2021 aus, wobei die nationalen Behörden und Wahlverwaltungsgremien verschiedene Herausforderungen bewältigen mussten, wie etwa die Einhaltung von Notfallmaßnahmen im Gesundheitsbereich, Beschränkungen für Kampagnen und öffentliche Versammlungen, Wahlfinanzierung, Integrität und Inklusivität bei Wahlen und Wahlbeobachtung. Viele Länder haben Wahlen abgehalten, die aufgrund von gesundheitlichen Sicherheitsbedenken verschoben wurden.

▪ Die Länder haben ihre Abstimmungsmodalitäten an die Pandemiesituation und an die Erfordernisse der sozialen Distanzierung angepasst, indem sie Regelungen für die Fernabstimmung (postal, abwesend, Stellvertreter, Internet oder mobile Stimmzettel), Frühabstimmungen und andere Formen der Abstimmung einführen, wie z. B. Durchwahlen in der Tschechischen Republik und Island sowie medizinisch unterstützte Wahllokale. Diese Vereinbarungen trugen dazu bei, die Wahlbeteiligung unter schwierigen Umständen aufrechtzuerhalten.

▪ Da das Funktionieren der demokratischen Institutionen in den Mitgliedstaaten nach der COVID-19-Pandemie allmählich zur Normalität zurückkehrte, warnte die Parlamentarische Versammlung, dass neue Krisen oder Notfälle anderer Art die Behörden erneut veranlassen könnten, außergewöhnliche Notfallmaßnahmen zu ergreifen, die die demokratische Ordnung in Frage stellen. In diesem Zusammenhang bekräftigte die Versammlung, wie wichtig es ist, sicherzustellen, dass die wichtigsten Mechanismen und Institutionen der Demokratie ordnungsgemäß funktionieren, wobei den Parlamenten, den Wahlen, der lokalen Demokratie und den Organisationen der Zivilgesellschaft besondere Aufmerksamkeit geschenkt wird.²³⁶

Wahlen in Zeiten der Krise

▪ Die COVID-19-Pandemie hat Grenzen und Anfälligkeiten der langjährigen Wahlpolitik aufgedeckt. Die Pandemie hat gezeigt, dass sich seit langem etablierte Wahlpolitiken und -praktiken, die in den letzten Jahrzehnten zum Schutz der Wahlintegrität vor unterschiedlichen und weitgehend vorhersehbaren Risiken aufgebaut wurden, als zu starr erwiesen haben und überdenken müssen. Die Parlamentarische Versammlung und das Schweizer Parlament werden im Mai 2023 eine Konferenz abhalten, um innovative Strategien zu definieren, die Krisen vorbeugen und deren Auswirkungen abmildern könnten, indem sie mehr Widerstandsfähigkeit und Anpassungsfähigkeit in Wahlverfahren schaffen, um sie zu den wirklich inklusiven, repräsentativen, partizipativen und vertrauenswürdigen Prozessen zu machen, die sie sein sollen.

▪ Der Kongress der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften des Europarats (Kongress) beobachtete weiterhin Kommunalwahlen durch Fern- oder Hybridmissionen in Albanien und den Niederlanden zu einer Zeit der schrittweisen Aufhebung der COVID-19-bezogenen Maßnahmen.²³⁷ Der Kongress veröffentlichte auch einen Leitfaden im Rahmen seiner Reihe „Demokratische Wahlen“ mit dem Titel „Lokale und regionale Wahlen in großen Krisensituationen“, die auf internationalen Standards und bewährten Verfahren für die Durchführung und Verschiebung lokaler und regionaler Wahlen in Zeiten großer Krisen basieren.²³⁸

Rolle der Parlamente und Kommunalverwaltungen

▪ Für repräsentative Demokratien ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Parlamente ihre Rolle als Garanten der Demokratie in Krisenzeiten weiterhin wahrnehmen und die Regierung weiterhin zur Rechenschaft ziehen. Das ukrainische Parlament und die lokalen Behörden haben dies erreicht: die Versammlung lobte die ukrainischen Behörden für ihre beträchtlichen Bemühungen, trotz der schwierigen Lage des Krieges das Fortbestehen der demokratischen und rechtsstaatlichen Institutionen sicherzustellen.²³⁹ Die Widerstandsfähigkeit

²³⁶ Resolution 2470 (2022) der Parlamentarischen Versammlung „Schutz der Säulen der Demokratie in Gesundheitskrisen“.

²³⁷ Resolution 455 (2020) des Kongresses zu Kommunal- und Regionalwahlen in Krisensituationen.

²³⁸ Kongress, „Orts- und Regionalwahlen in großen Krisensituationen“, August 2022.

²³⁹ Resolution 2483 (2023) der Parlamentarischen Versammlung „Fortschritt des Überwachungsverfahrens der Versammlung (Januar-Dezember 2022)“.

der ukrainischen Städte und Regionen angesichts der Aggression der Russischen Föderation wurde getestet und hat sich als beispielhaft erwiesen.

Polarisierung/Pluralismus

▪ Meinungsfreiheit und Medien sind im Zeitalter der digitalen und sozialen Medien noch wichtiger. Desinformation wirkt sich auf Wahlen aus und führt zu einer zunehmenden Polarisierung. Der Kongress hat gewarnt, dass Hassreden und Fake News eine lähmende Wirkung auf die europäischen Demokratien und das politische Leben auf allen Regierungsebenen haben. Dieser negative Trend schafft giftige Arbeitsbedingungen für lokale und regionale Politiker, die schließlich das Potenzial haben, den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu stören.²⁴⁰

▪ Die Parlamentarische Versammlung blieb besorgt über die politische Polarisierung in Georgien, die den Fortschritt der Reformen beeinflusst, die für eine weitere demokratische Konsolidierung erforderlich sind. Er forderte eine Verbesserung des Medienumfelds, um die Fairness des Wahlverfahrens zu gewährleisten.²⁴¹

▪ Die Versammlung begrüßte Änderungen der Wahlgesetzgebung in Serbien und die Wahl eines mehr pluralistischen Parlaments im April 2022. Er forderte die Behörden nachdrücklich auf, sich mit seit langem bestehenden Fragen wie dem Zugang zu Medien, der Wahlkampffinanzierung und dem Druck auf die Wähler zu befassen und Maßnahmen zu ergreifen, um eine öffentliche Kontrolle und die Prüfung der Wählerlisten zu ermöglichen.²⁴² Während ihrer Wahlbeobachtungsmission bekräftigte die Kongressdelegation ihre frühere Empfehlung, dass Kommunalwahlen getrennt von nationalen Wahlen durchgeführt werden, um sicherzustellen, dass lokale Fragen nicht durch den nationalen politischen Diskurs während der Kampagne überschattet werden.²⁴³

▪ Türkei senkte die Wahlschwelle von 10 % auf 7 % – ein von der Parlamentarischen Versammlung begrüßter Schritt und ein wichtiger Weg zur Erhöhung des parlamentarischen Pluralismus.²⁴⁴

DEMOKRATISCHE WAHLEN

^{Freie} und faire Wahlen geben der Regierung nicht nur Legitimität, sondern verbinden auch die Bürger mit ihren Repräsentativitäten, geben den Bürgern Einfluss auf die politische Entscheidungsfindung und bauen ihr Vertrauen in die Institutionen auf, die sie vertreten. Die repräsentative Demokratie bleibt die unverzichtbare demokratische Säule, die sie immer gewesen ist, aber bei demokratischen Wahlen geht es nicht nur um das, was am Wahltag passiert.

▪ Das Vertrauen der Öffentlichkeit in den Wahlprozess sinkt, wie die stetig abnehmende Wahlbeteiligung zeigt.

▪ Zum zehnten Mal in Folge blieb die durchschnittliche Wahlbeteiligung bei den Parlamentswahlen in Europa gefährlich gering.²⁴⁵ Ende 2020 wählten 13 Mitgliedstaaten ihr Parlament mit einer Wahlbeteiligung von weniger als 50 %²⁴⁶ und bei den fünf Kommunal- und Regionalwahlen, die der Kongress 2022 beobachtete, die Wahlbeteiligung. Es gibt jedoch viel höhere Ebenen des Bürgeraktivismus, der zwar willkommen ist, aber darauf hindeuten könnte, dass die Menschen das Gefühl haben, dass ihre Stimmen nicht gehört werden und ihre Ernüchterung auf die Straße bringt.

▪ Es bedarf weiterer Überlegungen darüber, wie Wahlsysteme und -praktiken an unsere moderne Welt angepasst werden können. Wenn die Bürgerinnen und Bürger einmal alle vier oder fünf Jahre in einer Wahlkabine eine Präferenz zum Ausdruck bringen, gibt sie den Bürgern keine ausreichende Hebelwirkung gegenüber Entscheidungen, die in ihrem Namen getroffen werden.

Wahlbeteiligung für Parlamentswahlen (1999-2022)

²⁴⁰ Kongress, *Hate Speech und Fake News: Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen lokaler und regionaler gewählter Vertreter*, 25. Oktober 2022.

²⁴¹ Entschließung 2483 (2023) der 241. Parlamentarischen Versammlung.

²⁴² Ebd.

²⁴³ Siehe Kongresswahlbeobachtungsbericht „Teilliche Kommunalwahlen in Belgrad und mehreren anderen Gemeinden in Serbien (3. April 2022)“, 26. Oktober 2022.

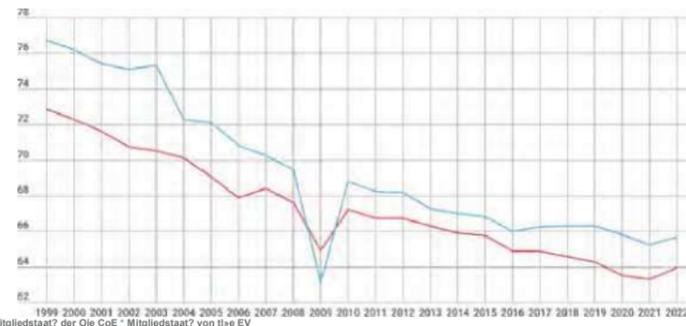
²⁴⁴ Resolution 2459 (2022) der 244. Parlamentarischen Versammlung „Die Erfüllung der Verpflichtungen und Verpflichtungen von Türkei“.

²⁴⁵ Kompendium der Wahldaten (ElecData), *Wahlbeteiligung für Parlamentswahlen (1999-2022)*.

²⁴⁶ Kompendium der Wahldaten (ElecData), *Entwicklung der Teilnehmer in den Mitgliedstaaten des Europarats (1999-2021)*.

- ▶ **Allgemeines Wahlrecht:** alle erwachsenen Bürger haben das Recht, zu wählen und für Wahlen zu kandidieren; Wahlregister sind öffentlich, dauerhaft und regelmäßig aktualisiert, das Registrierungsverfahren der Wahlkandidaten wird von einem Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren mit klaren Regeln und ohne übermäßige Anforderungen geleitet.

Durchschnitt innerhalb der Mitgliedstaaten

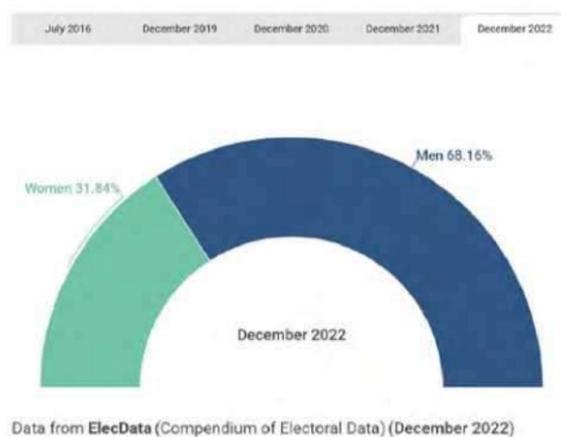


Daten von ElecData (Kompendium der Wahldaten) (Dezember 2022)

- Der Europarat bietet seinen Mitgliedstaaten in allen Phasen des Wahlzyklus Orientierung und Unterstützung. Dazu gehören die folgenden.

- ▶ Über das Recht auf Teilnahme an Wahlen: gemäß Artikel 3 des Protokolls zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (ETS Nr. 9) verpflichten sich die Mitgliedstaaten des Europarats, freie und demokratische Wahlen in angemessenen Abständen in geheimer Abstimmung unter Bedingungen zu gewährleisten, die die freie Meinungsäußerung aller Menschen bei der Wahl des Gesetzgebers gewährleisten.
- ▶ Zu den grundlegenden Wahlgrundsätzen: der Verhaltenskodex der Venedig-Kommission für bewährte Verfahren in Wahlsachen und der Kodex für bewährte Verfahren für Volksabstimmungen entwickelten die Grundsätze des europäischen Wahlerbes.
- ▶ Zu den Auswirkungen digitaler Technologien: das Ministerkomitee verabschiedete im Februar 2022 eine Reihe von Leitlinien für den Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien in Wahlprozessen.
- ▶ E-Voting: nach der Covid-19-Pandemie wurde das Thema E-Voting immer beliebter. Die Empfehlung [CM/Rec\(2017\)5](#) über Standards für elektronische Abstimmungen und die Leitlinien für die Umsetzung der Bestimmungen dieser Empfehlung enthalten Standards, die darauf abzielen, die Einhaltung der Grundsätze bei der Nutzung elektronischer Abstimmungen zu gewährleisten und so Vertrauen in inländische E-Voting-Systeme zu schaffen.
- ▶ Zu Wahlkampagnen: die zunehmende Nutzung von Online-Plattformen, die weniger reguliert sind als audiovisuelle oder gedruckte Medien, für Wahlkommunikation und Wahlkampagnen führten dazu, dass das Ministerkomitee am 6. April 2022 die Empfehlung [CM/Rec\(2022\)12](#) zur Wahlkommunikation und Medienberichterstattung über Wahlkampagnen mit einer Reihe von Leitlinien und Grundsätzen zur Bewältigung dieser neuen Herausforderungen verabschiedete.
- ▶ Über die Beteiligung von Jugendorganisationen der Zivilgesellschaft und jungen Menschen an demokratischen Prozessen: Die Empfehlung [CM/Rec\(2022\)6](#) zum Schutz der Zivilgesellschaft und der jungen Menschen und zur Unterstützung ihrer Beteiligung an demokratischen Prozessen zielt darauf ab, die Herausforderungen anzugehen, mit denen sich junge Menschen und die Jugendzivilgesellschaft bei ihrem Streben nach einem sinnvollen und echten Engagement im öffentlichen Leben konfrontiert sehen.
- ▶ Über eine ausgewogene Beteiligung von Frauen und Männern: die Empfehlung des Ministerkomitees [Rec\(2003\)3](#) zur ausgewogenen Beteiligung von Frauen und Männern an politischen und öffentlichen Entscheidungen ist das wichtigste Referenzdokument in diesem Bereich. Hier ist der Veränderungsprozess langsam, wenn auch spürbar, wie in der Grafik unten gezeigt.

Parlamentarier in den Mitgliedstaaten des Europarats



Zum Vergleich:

2016 – Frauen: 26,56 %; Männer: 73,44 %
 2019 – Frauen: 29,53 %; Männer: 70,47 %
 2020 – Frauen: 30,14 %; Männer: 69,86 %
 2021 – Frauen: 31,11 %; Männer: 68,89 %

Messkriterien

- ▶ Gleiches Wahlrecht: jeder Wähler hat die gleiche Stimmenzahl, die Sitze werden gleichmäßig zwischen den Wahlkreisen verteilt und die Chancengleichheit für Parteien und Kandidaten gleichermaßen durch den

²⁴⁷ Europarat, [Normen für die elektronische Abstimmung – Empfehlung CM/Rec\(2017\)5 – Leitlinien und Begründung \(2018\)](#).

²⁴⁸ Ministerkomitee, [Empfehlung CM/Rec\(2022\)12 zur Wahlkommunikation und Medienberichterstattung über Wahlkampagnen](#), 6. April 2022.

²⁴⁹ Ministerkomitee, [Empfehlung CM/Rec\(2022\)6 zum Schutz der Zivilgesellschaft der Jugend und junger Menschen und zur Unterstützung ihrer Beteiligung an demokratischen Prozessen](#), 17. März 2022.

²⁵⁰ Ministerkomitee [Rec\(2003\)3 zur ausgewogenen Beteiligung von Frauen und Männern an politischen und öffentlichen Entscheidungen](#), 12. März 2003.

Wahlkampf, die Berichterstattung in den Medien und die Finanzierung von Parteien und Kampagnen gewährleistet.

- ▶ Freies Wahlrecht: die Wähler können sich frei eine Meinung bilden, ihnen wird eine echte Wahl in der Wahlurne angeboten und sie können frei wählen, ohne Androhung von Gewalt bei den Wahlen, und die Zählung der Ergebnisse erfolgt auf transparente Weise.
- ▶ Geheimes Wahlrecht: die Abstimmung ist individuell, es kann keine Verbindung zwischen dem Inhalt der Abstimmung und der Identität des Wählers, der sie abgegeben hat, hergestellt werden.
- ▶ Direktwahlrecht: mindestens eine Kammer des nationalen Gesetzgebers, gegebenenfalls subnationale gesetzgebende Organe und lokale Räte werden direkt gewählt.
- ▶ Regelmäßigkeit: die Wahlen finden in regelmäßigen Abständen statt.
- ▶ Rechtliche Vorhersehbarkeit: grundlegende Elemente des Wahlrechts können nicht weniger als ein Jahr vor einer Wahl geändert werden.
- ▶ Unabhängigkeit und Unparteilichkeit des Organs, das Wahlen organisiert.
- ▶ Offenheit: nationale und internationale Beobachter können den gesamten Wahlprozess beobachten.
- ▶ Reaktionsfähigkeit: es gibt ein wirksames Heilmittelsystem.

Erkenntnisse

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hatte bis Ende 2021 105 Urteile zum Recht auf freie Wahlen erlassen. Seit 1989 wurden rund 350 Wahlbeobachtungsmissionen von der Parlamentarischen Versammlung in 37 Ländern, 115 vom Kongress entsandt, und die Venedig-Kommission hat mehr als 160 Stimmen und 70 allgemeine Texte zu Wahlen, Volksabstimmungen und politischen Parteien angenommen.

Die Berichte der Wahlbeobachtungsmission 2021 und 2022 der Parlamentarischen Versammlung und des Kongresses der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften des Europarats zeigen zusammen mit anderen internationalen Beobachtungsfehlern, dass die in Europa abgehaltenen Wahlen weitgehend den demokratischen Standards entsprechen und im Allgemeinen die im Verhaltenskodex der Venedig-Kommission für Wahlanglegenheiten festgelegten Grundsätze respektieren. Zwischen März und September 2020 mussten einige Wahlen aufgrund der COVID-19-Pandemie verschoben oder abgesagt werden. Dies war bei einer Präsidentschaftswahl, zwei Parlamentswahlen, fünf Referenden und fünf Kommunal- oder Regionalwahlen der Fall.²⁵¹

Bei den zehn Parlamentswahlen im Jahr 2020 erzielte keiner eine ausgewogene Beteiligung von Frauen und Männern an politischen und öffentlichen Entscheidungen. Am Ende dieses Jahres taten sieben Mitgliedstaaten, und die Zahl der gewählten Frauen in den Parlamenten stieg. Von 10371 Abgeordneten in Europa sind 3133 Frauen.

Albanien, Bosnien und Herzegowina, Georgien und die Republik Moldau führten Wahlen mit Unterstützung des Europarates durch. Im Jahr 2022 hat der Kongress der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften des Europarats Kommunalwahlen in Albanien, Bosnien und Herzegowina, den Niederlanden, Serbien und Slowenien abgehalten. Im Jahr 2021 entsandte die Parlamentarische Versammlung Wahlbeobachtungsmissionen nach Albanien, Armenien, Bulgarien, Kirgisistan, der Republik Moldau und Marokko sowie eine Bewertungsmission in die Russische Föderation. Im Jahr 2022 beobachtete die Versammlung Wahlen in Bosnien und Herzegowina, Bulgarien und Serbien. Während die meisten Wahlen, die von der Parlamentarischen Versammlung beobachtet wurden, gut organisiert waren, gab es mehrere Fragen, die die Fairness der Wahlen untergraben. In mehreren Ländern beschränkten Fragen im Zusammenhang mit der Medienfreiheit, der Sicherheit von Journalisten, der Transparenz des Medieneigentums und der Transparenz der Kampagnenfinanzierung die Möglichkeit der Wähler, eine fundierte Entscheidung zu treffen. In einigen Fällen sind Vorwürfe des Missbrauchs staatlicher Mittel, des Wahlkaufs und der Familienwahl nach wie vor besorgniserregend. Eine starke Polarisierung der politischen Landschaft in einigen Ländern führte zur Verwendung von Hassrede, entzündlicher oder aggressiver Sprache von wichtigen Teilnehmern. Die Beteiligung von Frauen an Wahlprozessen war oft unbefriedigend. Der Einsatz neuer Technologien in Wahlprozessen führte zu gemischten und manchmal kritischen Bewertungen. Die jüngste Tendenz, Gesetze zur Bekämpfung „ungenauer“ oder falscher Informationen zu erlassen, hat eine eingeschränkte Meinungsfreiheit. Wiederholte Wahlen trugen auch zur Apathie und Desillusionierung der Wähler bei.

In der Ukraine, wo der Europarat wichtige Wahlunterstützung leistet, wird die Vorbereitung und Organisation von Nachkriegswahlen von größter Bedeutung sein. Es wurde eine Bedarfsermittlung durchgeführt

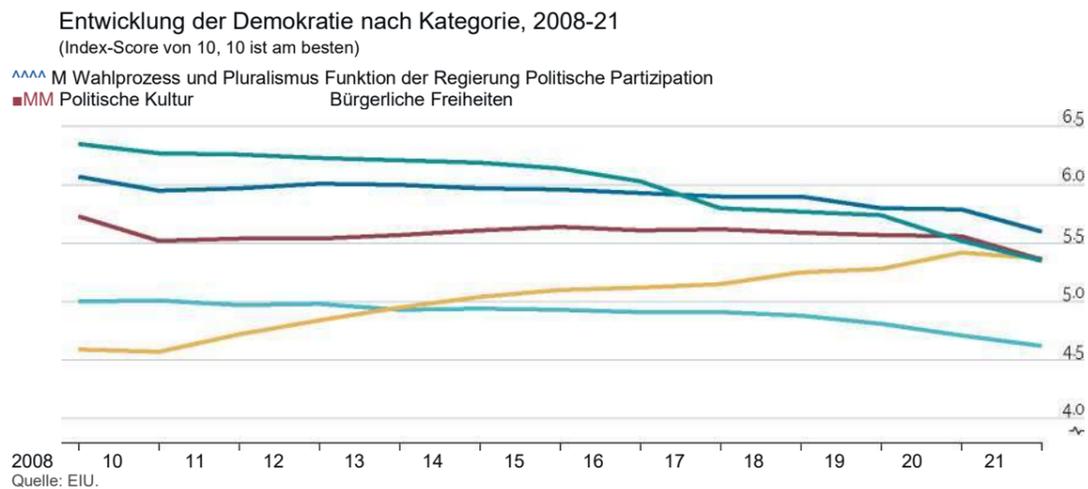
²⁵¹. Kompendium der Wahldaten (ElecData), [COVID-19-Krise: Die Auswirkungen auf Wahlen und Referenden werden auf die Wählerregistrierung und die Festlegung von Kriterien für die Bewertung des für die Organisation und Durchführung](#)

von Wahlen erforderlichen Umfelds gerichtet sein.

Die alle zwei Jahre vom Europäischen Ausschuss für Demokratie und Staatsführung (CDDG) durchgeführte Überprüfung der Umsetzung der Standards für elektronische Stimmabgaben hat 2021 gezeigt, dass einige Mitgliedstaaten zwar im Prozess der Einführung oder Aktualisierung von Rechtsvorschriften waren, die meisten Mitgliedstaaten jedoch keine E-Voting-Solutions verwendeten. Zu den genannten Gründen gehörten Sicherheitsbedenken, mangelndes öffentliches Vertrauen und politischer Konsens, Kosten und Schwierigkeiten bei der Gewährleistung der Freiheit und Geheimhaltung der Abstimmung. Gleichzeitig wiesen die Mitgliedstaaten darauf hin, dass während des gesamten Wahlprozesses zunehmend Informations- und Kommunikationstechnologien zum Einsatz kommen. Die Mitgliedstaaten haben verschiedene Prozesse innerhalb der Wahlverwaltung digitalisiert, darunter Aspekte wie die elektronische Identifizierung der Wähler und die elektronische Zählung.

Partizipative und beratende Demokratie 2022

Während die Bürger zunehmend zögern, ihre Stimme an der Wahlurne abzugeben, und das Misstrauen gegenüber öffentlichen Institutionen wächst, nehmen neue Formate wie Bürgerversammlungen, Konsultationsplattformen und partizipative Budgetierungsinitiativen zu. Sie bieten den Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit, sich durch innovative Methoden, die häufig mithilfe von Social Media und Informationstechnologie-Tools an Entscheidungsprozessen beteiligt sind, zu beteiligen.



Der Demokratieindex 2021, der von der Economist Intelligence Unit entwickelt und während des Weltforums für Demokratie 2022 vorgestellt wurde, zeigt eindeutig einen weltweiten Anstieg der politischen Partizipation in den letzten zehn Jahren, während in globalen Begriffen Kategorien wie bürgerliche Freiheiten, Wahlprozess und Pluralismus die größte Verschlechterung verzeichnet haben. Die politische Partizipation hat seit 2016 zugenommen, was „eine Zunahme des populären Engagements in der Politik in entwickelten Demokratien und Wellen politischer Proteste in den Entwicklungsländern widerspiegelt“ und als „eine Reaktion auf die Mängel der demokratischen Regierungsführung und als Forderung nach mehr Repräsentation und Rechenschaftspflicht“ gesehen wird.²⁵¹

In diesem Sinne wird die Beteiligung der Bürger an der Entscheidungsfindung auf allen Regierungsebenen heute weitgehend als eine der Voraussetzungen für eine funktionierende demokratische Gesellschaft angesehen. Idealerweise ergänzt und unterstützt sie die repräsentative Demokratie, den Wiederaufbau des Vertrauens und das Interesse der Bürger am politischen System. Bürger, die ein Mitspracherecht bei Entscheidungen haben, die sich auf ihr tägliches Leben auswirken, vertrauen eher ihren gewählten Vertretern.

Es gibt verschiedene Ebenen der Beteiligung, von der Bereitstellung von Informationen, Konsultationen und Dialogen bis hin zu Ko-Kreation und Partnerschaften, und es gibt zahlreiche Methoden und Modelle zur Sicherstellung der Beteiligung.

Im Entwurf eines Berichts der CDDG 2022 über die deliberative Demokratie wird festgestellt, dass das Argument

²⁵¹Demokratieindex 2021, Economist Intelligence Unit.

oft gehört wird, dass die Menschen Regierung oder Parlament nicht vertrauen, aber es ist wichtig zu erkennen, dass das Gegenteil auch wahr sein kann: Regierungen misstrauen manchmal der Öffentlichkeit und bevorzugen das Fachwissen ausgewählter Gruppen, wie z. B.

Berater, Wirtschaftsvertreter und andere Experten. Dies geht auf Kosten von Partizipation und Vertrauen. Selbst wenn die Öffentlichkeit konsultiert wird, kann dies eng gefasst, zeitlich und räumlich begrenzt werden, und der Vorrang der Sachverständigenmeinung kann zu einer Abwertung der Ansichten der Bürger führen. All dies erzwingt Gefühle der Verwerfung und Desengagements – des Misstrauens. Daher sind internationale Standards erforderlich, um eine positive Wirkung und einen Mehrwert der Beteiligung sowohl für die Bürger als auch für die Regierung zu gewährleisten.

Die deliberative Demokratie hat in letzter Zeit an Bedeutung gewonnen. Es wird als ein wichtiger Weg gesehen, um politische Ergebnisse zu erzielen, und als wirksames Instrument, um politische Entscheidungen und demokratische Vorrechte besseraufeinander abzustimmen, vorausgesetzt, es ist ordnungsgemäß organisiert und begleitet von sinnvollen Folgemaßnahmen zu den Beratungen der Bürger. Für die Bürger sind deliberative Initiativen eine Lernerfahrung, und ihre Gestaltung muss einen Raum für „just-in-time“ Lernen widerspiegeln. Eine angemessene Einstellung muss sicherstellen, dass Minderheitenstimmen anwesend sind und eine gute Erleichterung für die Führung der Debatte und für die Anhörung aller Stimmen von entscheidender Bedeutung ist. Es ist wichtig, dass diese neuen partizipativen und beratenden Formate, so innovativ sie auch sein mögen, inklusiv sind und auf demokratischen Grundsätzen der Nichtdiskriminierung, Gleichheit und Zugänglichkeit beruhen.

Im Jahr 2022 setzte der Kongress seine Arbeit an der Entwicklung bewährter Verfahren für die Anwendung von deliberativen Methoden als Teil der lokalen und regionalen Demokratie fort. Dazu gehörte die Veröffentlichung eines Leitfadens mit dem Titel „Beyond Elections: Der Einsatz von beratenden Methoden in europäischen Gemeinden und Regionen im Rahmen seiner Reihe „Demokratische Wahlen“²⁵³ sowie die Annahme einer Empfehlung zu deren Nutzung.²⁵⁴ Als Folgemaßnahme bereitet der Europäische Ausschuss für Demokratie und Governance derzeit eine Empfehlung des Ministerkomitees zur deliberativen Demokratie für alle Regierungsebenen aus, die im April 2023 abgeschlossen werden soll. Dieser neue internationale Standard auf dem Gebiet der deliberativen Demokratie wird eine Reihe von Prinzipien darüber liefern, wie Deliberative Prozesse umgesetzt werden können, um sie inklusive und transparent zu machen und sicherzustellen, dass der Nutzen maximiert wird, indem die Bestimmungen dieses Rechtsinstruments in regelmäßige partizipative Prozesse und in die Entscheidungsprozesse eingebettet werden.

In Belgien, Finnland, Frankreich, Irland und den Niederlanden wird derzeit ein Rahmen für eine institutionalisierte deliberative Demokratie entwickelt. Sie zielen darauf ab, einzelnen Bürgern, Organisationen, Vereinen, Partnerschaften und Unternehmern die Möglichkeit zu geben, politische Vorschläge einzureichen und eng mit den lokalen Behörden zusammenzuarbeiten und Entscheidungen anzufechten. In Irland sind Bürgerversammlungen zu etablierten Mechanismen innerhalb des staatlichen Systems geworden. Sie haben beträchtliche Erfolge gezeigt, um mehrere sensible Themen in die Phase des öffentlichen Referendums zu bringen und dadurch greifbare Veränderungen herbeizuführen.

Es gibt jedoch kein einziges Skript für die Durchführung eines partizipativen oder beratenden Prozesses, und es ist wichtig, bewährte Verfahren weiterzuentwickeln und die Vielfalt demokratischer Kulturen und Prozesse in den Mitgliedstaaten anzuerkennen. Zu diesem Zweck hat der Europarat die Online-Plattform bepart im Jahr 2022 ins Leben gerufen, die Behörden und zivilgesellschaftlichen Organisationen einen Raum bietet, um ihre Erfahrungen auszutauschen oder sich darüber zu inspirieren, wie die Bürger am besten in Entscheidungsprozesse eingebunden werden können.

Der Europarat hat partizipative und beratende Prozesse durch Kooperationsmaßnahmen in Georgien, Südosteuropa und der Ukraine unterstützt und 2023 die ersten beiden Bürgerversammlungen in Georgien organisiert. Der Kongress führt Projekte in Bosnien und Herzegowina durch. Eine erste Bürgerversammlung wurde 2021 mit Unterstützung des Kongresses in Mostar organisiert, der ersten dieser Art in Bosnien und Herzegowina und Südosteuropa. Der Kongress unterstützt die Organisation von zwei neuen deliberativen Prozessen in Banja Luka und Mostar, die für 2023 geplant sind.

Die Notwendigkeit von Evaluierungs- und Überwachungsinstrumenten, um die tatsächlichen Auswirkungen dieser neuen Formate und partizipativen Instrumente zu messen, wächst, und Messkriterien werden entwickelt, um die Bedeutung und den Mehrwert von partizipativen Prozessen für demokratische Systeme klar zu verstehen.

LOKALE UND REGIONALE DEMOKRATIE

Die lokalen Behörden bilden die ersten demokratischen Verbindungen unseres sozialen Gefüges. Sie sind den Bürgern am nächsten und bieten ihnen Dienstleistungen an, die für ihre Lebensqualität unentbehrlich sind. Sie sind flexibler, bereit, Dienstleistungen an die Erwartungen anzupassen, profitieren von mehr Vertrauen der Bürger

als die höhere Regierungsebene, sind Teil eines Systems interinstitutioneller Kontrollen und Gleichgewichte, die einen soliden und stabilen Staat schaffen und wichtige Laboratorien für demokratische Innovationen sind, die kontinuierlich testen und innovative Lösungen für gemeinsame Probleme anbieten.

253. Kongress: „Über die Wahlen hinaus: Der Einsatz von beratenden Methoden in europäischen Gemeinden und Regionen, August 2022.

254. Empfehlung des Kongresses 472 (2022), „Jenseits der Wahlen: Der Einsatz von deliberativen Methoden in europäischen Gemeinden und Regionen“. „Starke lokale und regionale Demokratie und Selbstverwaltung sind von wesentlicher Bedeutung und werden unterstützt durch die Tatsache, dass die Europäische Charta der lokalen Selbstverwaltung (EHS Nr. 122) – der einzige internationale Vertrag auf dem Gebiet der lokalen Selbstverwaltung – von allen 46 Mitgliedstaaten des Europarats ratifiziert wurde und durch die Vielzahl von Dezentralisierungsreformen, die in den letzten Jahrzehnten durchgeführt wurden.

Messkriterien

- ▶ Das Prinzip der lokalen Selbstverwaltung wird in der Verfassung oder im Gesetz anerkannt.
- ▶ Lokale Behörden regeln und verwalten einen wesentlichen Teil der öffentlichen Angelegenheiten.
- ▶ Die lokalen Behörden sind frei gewählt.
- ▶ Grundkompetenzen sind in der Verfassung oder im Gesetz vorgesehen; die lokalen Behörden können jede Initiative ausüben, die nicht von ihren Zuständigkeiten ausgeschlossen ist; die öffentlichen Verantwortlichkeiten werden von Behörden wahrgenommen, die den Bürgern am nächsten stehen; den lokalen Behörden übertragene Befugnisse sind volle und ausschließliche oder übertragene Befugnisse; die lokalen Behörden können sich an die örtlichen Gegebenheiten anpassen; die lokalen Behörden werden zu Entscheidungen konsultiert, die sie betreffen.
- ▶ Die lokalen Grenzen werden nicht ohne vorherige Konsultation der betroffenen Behörden, wenn möglich, durch Referendum geändert.
- ▶ Die verwaltungstechnische Überwachung wird nur nach dem Gesetz ausgeübt.
- ▶ Die lokalen Behörden über ausreichende eigene Ressourcen verfügen, über die sie frei verfügen können; die finanziellen Mittel sind den Verantwortlichkeiten angemessen und ausreichend lebhaft. Lokale Behörden können Konsortien bilden und sich für Aufgaben von gemeinsamem Interesse beteiligen.
- ▶ Die lokalen Behörden haben das Recht, einen gerichtlichen Rechtsbehelf einzulegen.

Erkenntnisse

- In Albanien, Belgien, Zypern, der Tschechischen Republik, Dänemark, Luxemburg, Nordmazedonien, Spanien, Schweden, Türkei und dem Vereinigten Königreich hat der Kongress immer wieder Probleme mit der Unzulänglichkeit der den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften zur Verfügung stehenden Finanzmittel, Einschränkungen bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben und Mängel bei der Konsultation festgestellt.
- Es gibt auch immer wieder Fragen in Bezug auf die Richtigkeit der Wählerlisten, den Missbrauch von Verwaltungsressourcen während der Wahlkampagnen, die Politisierung der Wahlverwaltung auf allen Ebenen und den Mangel an Konfidenz in Wahlprozessen. Die Einhaltung des Grundsatzes gleicher Wettbewerbsbedingungen für alle Kandidaten, auch für unabhängige Personen, ist zunehmend problematisch geworden.
- Zu den wichtigsten Themen für die lokalen Behörden gehörten die Aufnahme und Aufnahme von Flüchtlingen, Umweltfragen, die Stärkung der partizipativen Demokratie, der Einsatz von beratenden Methoden wie Bürgerversammlungen und die Einbeziehung junger Menschen in die Entscheidungsfindung.
- Die Unterfinanzierung ist in den meisten Mitgliedstaaten ein wiederkehrendes Problem. Die Notwendigkeit einer fiskalischen Dezentralisierung und Verbesserung der Verwaltung der lokalen Finanzen zeigt sich in den Anträgen des Europarates für Kompetenzzentrum für verantwortungsvolle Staatsführung (CEGG). Die Verwaltung der lokalen Finanzierung wird durch die CEGG-Projekte in Bulgarien, Finnland, Ungarn, Litauen und der Slowakei behandelt.
- Im Zeitraum 2021-2022 wurden die grenzüberschreitenden Kooperationsprojekte im Westbalkan und im Kaukasus sowie entlang der westlichen Grenzen der Ukraine intensiviert.²⁵⁵
- Auch der Aufbau von Resilienz²⁵⁶ ist zu einer der Prioritäten der Mitgliedstaaten geworden.

VERANTWORTUNGSVOLLE STAATSFÜHRUNG AUF ALLEN EBENEN

„Gute Regierungsführung ist für die Lebensqualität der Bürger von wesentlicher Bedeutung, aber auch, um sie zu engagieren, ihr Vertrauen aufzubauen, unerwartete Notfälle zu bewältigen und nachhaltige Gemeinschaften zu schaffen. Sie fordert Koordinierung auf allen Regierungsebenen, auf lokaler, regionaler, nationaler und internationaler Ebene.

255. [Europäisches Umrissübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Territorialen Gemeinschaften oder Behörden \(ETS-Nr. 106\)](#).

256. [Resilienzaufbastrategien \(Rebus\)](#), ein neues Toolkit, das 2021 von der CEGG entwickelt wurde, trägt dazu bei, die Fähigkeit einer Gemeinschaft zu bewältigen, angesichts von Krisen zu widerstehen, sich zu erholen, sich anzupassen und fortzubestehen.

„Die [12 Grundsätze einer guten demokratischen Regierungsführung](#)²⁵² sind ein Kompass darüber, wie eine verantwortungsvolle Staatsführung erreicht werden kann und Kriterien für die Messung der Leistung öffentlicher Institutionen festgelegt werden können. Sie werden in vielen Mitgliedstaaten des Europarats verwendet, um den lokalen Behörden das European Label of Governance Excellence (ELoGE)²⁵³ zu liefern.

Messkriterien

- ▶ **Effizienz und Wirksamkeit:** die Ergebnisse entsprechen den vereinbarten Zielen, wobei die Ressourcen bestmöglich genutzt werden; Leistungsmanagementsysteme und Bewertungsmethoden vorhanden sind; Audits werden regelmäßig durchgeführt.
 - ▶ **Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung:** die Gebühren decken die Kosten der erbrachten Dienstleistungen; die Haushaltspläne werden in Absprache mit der Öffentlichkeit oder der Zivilgesellschaft erstellt; konsolidierte Abschlüsse werden veröffentlicht.
 - ▶ **Kompetenz und Kapazität:** die Beamten werden ermutigt, ihre beruflichen Fähigkeiten und ihre Ausbildung zu verbessern; praktische Maßnahmen und Verfahren zielen darauf ab, Kompetenzen in Kapazität und bessere Ergebnisse umzuwandeln.
 - ▶ **Faire Vertretung und Beteiligung:** die Bürger stehen im Mittelpunkt der öffentlichen Tätigkeit und haben eine Stimme bei der Entscheidungsfindung; es gibt immer einen echten Versuch, zwischen verschiedenen legitimen Interessen zu vermitteln; Entscheidungen werden nach dem Willen der Vielen getroffen, während die Rechte der Wenigen respektiert werden.
 - ▶ **Offenheit und Transparenz:** Entscheidungen werden in Übereinstimmung mit den Regeln und Verordnungen getroffen und durchgesetzt; die Öffentlichkeit Zugang zu allen Informationen hat, die aus genau festgelegten Gründen nicht klassifiziert sind; Informationen über Entscheidungen, Strategien, Umsetzung und Ergebnisse werden veröffentlicht.
 - ▶ **Rechenschaftspflicht:** alle Entscheidungsträger übernehmen die Verantwortung für ihre Entscheidungen; Entscheidungen sind begründet und unterliegen einer Prüfung, und es bestehen Abhilfemaßnahmen für Missstände in der Verwaltung oder unrechtmäßige Entscheidungen.
 - ▶ **Ethisches Verhalten:** das öffentliche Gut Vorrang vor individuellen Interessen hat; es gibt wirksame Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption.
 - ▶ **Reaktionsfähigkeit:** Ziele, Regeln, Strukturen und Verfahren sollen den legitimen Bedürfnissen und Erwartungen der Bürger gerecht werden; öffentliche Dienstleistungen erbracht werden; Anfragen und Beschwerden werden in einem angemessenen Zeitraum bearbeitet.
 - ▶ **Nachhaltigkeit und langfristige Ausrichtung:** die langfristigen Auswirkungen und Ziele werden bei der Politikgestaltung gebührend berücksichtigt, damit langfristig die Nachhaltigkeit der Politik sichergestellt werden soll.
 - ▶ **Innovation und Offenheit für Veränderungen:** neue, effiziente Lösungen für Probleme und bessere Ergebnisse gesucht werden; moderne Methoden der Dienstleistungserbringung werden getestet und angewendet; und es entsteht ein Klima, das für den Wandel günstig ist.
- „Im Zeitraum 2021-2022 hat das Ministerkomitee wichtige Standards im Bereich der guten demokratischen Regierungsführung ausgearbeitet, die dazu beitragen können, das Vertrauen in die Behörden zu stärken, wie die

²⁵² Europarat, [12 Prinzipien guter demokratischer Regierungsführung](#).

²⁵³ Das European Label of Governance Excellence (European Label of Governance Excellence) ist ein Gütesiegel des Europarats für Gemeinden, die ein hohes Maß an verantwortungsvoller Regierungsführung erreicht haben, gemessen an einem Referenzwert des Europarats, erhältlich unter <https://rm.coe.int/eloge-benchmark-en-17-09/16808d71d4>. Es ist sowohl eine Anerkennung als auch ein Instrument für die lokalen Behörden, um ihre Stärken und Verbesserungsbereiche besser zu ermitteln. Bis 2022 wurde oder wird ELoGE in 20 Mitgliedstaaten umgesetzt, wobei seit 2020 sieben neue Staaten beigetreten sind und mindestens drei weitere Staaten Anträge auf ELoGE-Akkreditierungen vorbereiten.

Empfehlung CM/Rec(2022)2 über die²⁵⁴ demokratische Rechenschaftspflicht von gewählten Vertretern und gewählten Gremien auf lokaler und regionaler Ebene und die Leitlinien des Ministerkomitees für den Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) in Wahlprozessen in den Mitgliedstaaten des Europarats (CM(2022)10).²⁵⁵

Erkenntnisse

- Die öffentliche Verwaltung, Dezentralisierung und Regierungsreformen, die sich auf dem Höhepunkt der COVID-19-Krise verlangsamten, wurden in vielen Mitgliedstaaten in den Jahren 2021-2022 wieder aufgenommen.
- Laut CDDG-Berichten setzten viele Länder Reformen der Dezentralisierung der Zuständigkeiten, der Dezentralisierung, der Regionalisierung, der territorialen und administrativen Reformen fort und förderten die Beteiligung der Bürger als Reaktion auf große Herausforderungen. Auch die Digitalisierung hat sich fortgesetzt, was die öffentliche Verwaltung effizienter, kostengünstiger, reaktionsschneller und innovativer macht. Telearbeit in der öffentlichen Verwaltung ist in den meisten Ländern zur Norm geworden.

Beispiele für rechtliche und politische Beratung, die die Mitgliedstaaten 2021-2022 von der CEGG angefordert haben, beeinträchtigen ihre Prioritäten und Reformen:

- ▶ Verbesserung der Struktur und der Zuständigkeiten der lokalen Gebietskörperschaften in der Slowakei;
- ▶ eine nationale Strategie für die Ausbildung und den Aufbau von Kapazitäten für die lokale Selbstverwaltung in der Slowakei;
- ▶ territoriale Konsolidierung in der Slowakei;
- ▶ eine Strategie zur Stärkung der lokalen Verwaltung in der Slowakei;
- ▶ Beteiligung von Frauen am politischen Leben auf lokaler Ebene in Griechenland;
- ▶ Stärkung der Steuerautonomie und Fiskalkapazität der lokalen Gebietskörperschaften in Armenien;
- ▶ Rechtspersönlichkeit auf lokaler Ebene für die Ukraine;
- ▶ Entwurf eines Gesetzes über öffentliche Konsultationen in der Ukraine;
- ▶ einen überarbeiteten Gesetzentwurf über die Stadt Kiew – die Hauptstadt der Ukraine;
- ▶ einen neuen Gesetzesentwurf zur Hotelsteuer in Armenien;
- ▶ Haushaltsausgleich in Armenien;
- ▶ Stärkung der Hauptstadt Bratislava und der Stadt Košice in der Slowakei;
- ▶ Entwurf eines Gesetzes über den Dienst in lokalen Selbstverwaltungsorganen in der Ukraine;
- ▶ Finanzierung öffentlicher Aufgaben auf regionaler Ebene in Finnland und Litauen;
- ▶ Programmplanung, Planung, haushaltspolitische Dezentralisierung und institutionelle Struktur der Regionen in Litauen;
- ▶ ein Fahrplan für die Erholung der lokalen Selbstverwaltung von den Folgen des Krieges in der Ukraine.

- Die Mitgliedstaaten haben Reformen zur territorialen Konsolidierung durchgeführt, um eine größere Kapazität und Effizienz bei der Bereitstellung guter Regierungsführung und öffentlicher Dienstleistungen zu gewährleisten, einschließlich Zusammenschlüssen in größere Gemeinschaften oder Vereinbarungen für die interkommunale Zusammenarbeit. Dies hat zu einer effizienteren und effektiveren lokalen Regierung in Armenien geführt. Es wurden Gemeinschaften mit größeren finanziellen und personellen Ressourcen gebildet, die wiederum den Übergang zum proportionalen Wahlsystem für die Bildung lokaler Selbstverwaltungsorgane ermöglichten. In Zypern konzentriert sich die kürzlich verabschiedete Kommunalreform auf die interkommunale Zusammenarbeit und Zusammenlegung und stärkt die finanzielle Unabhängigkeit und die Verwaltungsautonomie der Gemeinden. Reformen werden auch in Lettland, Malta und der Ukraine umgesetzt und in anderen Ländern, beispielsweise in der Republik Moldau und der Slowakei, diskutiert.

²⁵⁴ Ministerkomitee, [Empfehlung CM/Rec\(2022\)2 zur demokratischen Rechenschaftspflicht von gewählten Vertretern und gewählten Gremien auf lokaler und regionaler Ebene](#), 9. Februar 2022.

²⁵⁵ Ministerkomitee, [Leitlinien für den Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologie \(IKT\) in Wahlprozessen in den Mitgliedstaaten des Europarats](#), 9. Februar 2022.

▪ In Litauen wird ein neues Gesetz zur regionalen Entwicklung umgesetzt, um regionale Unterschiede zu beseitigen, strategische Planungen zu entwickeln und Kapazitäten auf regionaler Ebene aufzubauen. Finnland stärkt seine Regionen und führt 21 Wohlfahrtsländer ein: Bezirksräte werden in lokalen Stimmzetteln gewählt und so direkt gegenüber den Bürgern rechenschaftspflichtig, wobei Gesundheitsversorgung, Sozialhilfe und Notfalldienste in ihren Zuständigkeitsbereich kommen. Malta hat auf der Grundlage der interkommunalen Zusammenarbeit neue Regionen geschaffen, um die Qualität der lokalen Dienstleistungen zu verbessern, und es wird eine Reform zur Stärkung ihrer Kapazitäten durchgeführt. Die Schaffung einer regionalen Ebene wird in Portugal erörtert.

▪ Es ist auch wichtig, die Widerstandsfähigkeit der öffentlichen Verwaltungen auf allen Regierungsebenen zu stärken. Dies ist für viele Länder zu einer Priorität geworden. In Albanien haben die Auswirkungen der Pandemie und der Erdbeben gezeigt, wie wichtig es ist, die Widerstandsfähigkeit bei der politischen Planung auf lokaler Ebene zu bekämpfen. Angesichts eines Notfalls, der sowohl in Umfang als auch in Umfang nicht präzisiert wurde, mussten die Gemeinden Herausforderungen angehen, um die Wirksamkeit und Kontinuität der öffentlichen Dienste im Hinblick auf die Grundsätze einer verantwortungsvollen demokratischen Regierungsführung, einschließlich ziviler Partizipation, zugewährleisten. Armenien baut Kapazitäten und Resilienz der lokalen Gebietskörperschaften auf und stärkt die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit Georgien. Die meisten Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben im Rahmen des Aufbau- und Resilienzinstrumentes der Europäischen Union nationale Resilienzstrategien ausgearbeitet.

▪ Die haushaltspolitische Dezentralisierung in Armenien, Bulgarien, Zypern und der Ukraine wurde fortgesetzt. In Georgien wurde eine Dezentralisierungsstrategie für den Zeitraum 2020-2025 verabschiedet, um die kommunalen Kapazitäten zu erhöhen, den Gemeinden zusätzliche Mittel zur Verfügung zu stellen und Eigentumsrechte für nicht registrierte Immobilien zuzuweisen, und wird derzeit umgesetzt, einschließlich der finanziellen Dezentralisierung.

▪ In Albanien, Litauen, Serbien und der Ukraine wurden Reformen des Personalmanagements durchgeführt, um die Kompetenzen und Kapazitäten in der öffentlichen Verwaltung auf allen Ebenen sicherzustellen.

▪ Im Vereinigten Königreich wie in Finnland ist das Wohlergehen ein Kernkonzept der Nivellierungsreform, das darauf abzielt, die Produktivität, die Arbeitsplätze und den Lebensstandard zu steigern, einen gleichberechtigten Zugang zu Chancen zu bieten, öffentliche Dienstleistungen zu verbessern, das Gemeinschaftsgefühl wiederherzustellen und lokale Führungskräfte und Gemeinden zu stärken. Darüber hinaus ist eine Dezentralisierung der Mächte nach Schottland ein weiterer kontinuierlicher Versuch, die Macht im Land zu dezentralisieren.

▪ Weitere wichtige Trends in vielen Mitgliedstaaten sind Umweltschutz, Energieeffizienz und Ökologisierung öffentlicher Verwaltungen.

▪ In der Ukraine erwiesen sich die erfolgreichen Dezentralisierungs- und Verschmelzungsreformen, die kurz vor der Invasion der Russischen Föderation durchgeführt wurden, als ein wichtiger Faktor für die Stärkung der Widerstandsfähigkeit und der Kapazitäten auf lokaler Ebene und es den lokalen Behörden zu ermöglichen, lokale Dienstleistungen auch in Kriegszeiten zu erbringen. Sie wird auch von der ukrainischen Bevölkerung stark unterstützt.²⁵⁶ Die lokalen Behörden, die Regierung und die Zivilgesellschaft arbeiteten zusammen, um eine ununterbrochene Regierungsführung zu gewährleisten, Binnenvertriebene zu integrieren und Infrastruktur und grundlegende Dienstleistungen aufrechtzuerhalten. Seit Februar 2022 arbeitet die Regierung mit Unterstützung des Europarats an Bestimmungen für die Ausübung der kriegsrechtlichen Befugnisse der lokalen Gebietskörperschaften²⁵⁷ und die Vorbereitung des Wiederaufbaus der Ukraine, einschließlich der Einführung einer gutdemokratischen Regierungsführung in einem Kontext der Erholung nach dem Krieg.

▪ Das Militär der Russischen Föderation zerstörte und beschädigte kritische zivile Infrastruktur in dicht besiedelten Wohngebieten und zerstörte die Infrastruktur für öffentliche Dienstleistungen in weiten Teilen des Landes. Die lokalen Behörden leisteten jedoch weiterhin grundlegende öffentliche Dienstleistungen, sogar Gebiete, die von russischen Truppen besetzt oder umzingelt wurden. Sie haben sich an einen beispiellosen und volatilen Kriegskontext angepasst, neue Verantwortlichkeiten mit begrenzten Ressourcen übernommen und innovative Lösungen eingeführt. Viele gewählte lokale Führer leiteten die militärischen staatlichen Verwaltungen, die Behörden auf Gemeindeebene ersetzen. Die Notwendigkeit einer Weiterentwicklung eines flexiblen und karriereorientierten öffentlichen Verwaltungssystems wurde deutlich.

²⁵⁶Laut der Umfrage, die mit Unterstützung des Europarats im November 2022 durchgeführt wurde, sind mehr als drei von vier Befragten mit Wohnsitz in der Ukraine (76,5 %) der Ansicht, dass die Dezentralisierungsreform fortgesetzt werden sollte (ein erheblicher Anstieg im Vergleich zu 2021, als 63 % dies glaubten).

²⁵⁷ Kliuchkovskiy Y. und Venher V. (2022), *Organisation und Durchführung von Wahlen in der Ukraine nach dem Krieg. Voraussetzungen und Herausforderungen*, Bedarfsbewertungsbericht, Europarat, Straßburg.



KAPITEL 5

INTEGRITÄT DER INSTITUTIONEN

EINFÜHRUNG

Integrität ist für starke Institutionen unabdingbar. Sie beruhigt die Bürger, dass Beamte in der Öffentlichkeit tätig sind und eine der Säulen gesunder politischer, wirtschaftlicher und sozialer Strukturen sind.²⁶³ Es baut eine Kultur auf, die widerstandsfähig gegen Korruption ist, die sonst alle Tätigkeitsbereiche beeinträchtigen würde, das Vertrauen in öffentliche Einrichtungen untergräbt, die wirtschaftliche Entwicklung behindert und unverhältnismäßige Auswirkungen auf die Wahrnehmung der Menschenrechte hat, unter anderem durch die Behinderung des Zugangs der Menschen zu grundlegenden sozialen Rechten wie Gesundheitsversorgung, Wohnraum und Bildung.²⁶⁴

Fast 30 Jahre nachdem er die Korruptionsbekämpfung zu einer ihrer Prioritäten gemacht hat, ist der Europarat heute gut gerüstet, um diese Herausforderungen anzugehen. Trotz starker Europaratsstandards und internationaler Standards stellt Korruption jedoch nach wie vor eine ernsthafte Bedrohung für die Rechtsstaatlichkeit und die Menschenrechte in den Mitgliedstaaten dar.

Korruptionsskandale traten in den Jahren 2021 und 2022 regelmäßig auf. Einige der auffälligsten Skandale in den letzten zwei Jahren waren mit der Pandemie und dem privilegierten Zugang zu Regierungsverträgen verbunden, die oft durch Lobbyarbeit erleichtert wurden. Enthüllungen von investigativen Journalisten, wie Geldwäsche-Enthüllungen aus den Ermittlungen von OpenLux und Pandora Papers,²⁶⁵ waren der Schlüssel, um die Informationen in die Öffentlichkeit zu bringen. Dies zeigte einmal mehr die Bedeutung des Zugangs zu Informationen und der Gesetze zur Informationsfreiheit, die dazu beitragen, Korruption zu bekämpfen, indem sie korruptes Verhalten aufdecken und die Rechenschaftspflicht erhöhen. Das Inkrafttreten des Tromsø-Übereinkommens,²⁶⁶ des ersten verbindlichen internationalen Rechtsinstruments zur Anerkennung eines allgemeinen Rechts auf Zugang zu amtlichen Dokumenten im Besitz öffentlicher Stellen, sollte zu mehr Transparenz beitragen.

Menschen, die sich gegen Korruption aussprechen, werden oft bedroht, und Journalisten, die Korruption untersuchen, stehen vor dem Risiko sogenannter „strategischer Klagen gegen die Beteiligung der Öffentlichkeit“. Hinweisgeber spielen eine zentrale Rolle bei der Offenlegung korrupter Praktiken und sollten vom Staat geschützt werden. Der Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen über die Lage der Menschenrechtsverteidiger betonte, dass die Staaten nicht nur Angriffe auf Verteidiger beenden sollten, sondern auch öffentlich ihren entscheidenden Beitrag zur Bekämpfung der Korruption und zum Aufbau gerechter Gesellschaften auf der Grundlage der Rechtsstaatlichkeit begrüßen sollten.²⁶⁷

²⁶³ OECD- Empfehlung zur öffentlichen Integrität, 2017.

²⁶⁴ Menschenrechtskommissarin, „Korruption untergräbt die Menschenrechte und die Rechtsstaatlichkeit“, Menschenrechtskommentar, 19. Januar 2021.

²⁶⁵ Siehe www.lemonde.fr/les-decodeurs/visuel/2021/02/08/openlux-enquete-sur-le-luxembourg-coffre-fort-de-l-europe_6069132_4355770.html und .

Übereinkommens²⁶⁶ Europarats über den Zugang zu amtlichen Dokumenten (SEV Nr. 205).

²⁶⁷ Bericht der Sonderberichterstatterin der Vereinten Nationen über die Lage von Menschenrechtsverteidigern, Mary Lawlor, „Im Herzen des Kampfes: Menschenrechtsverteidiger, die gegen Korruption arbeiten“ (A/HRC/49/49), 28. Dezember 2021.

■ Eine gemeinsame Kultur der Integrität und präventiven Mechanismen in allen institutionellen Schichten und Zweigen der Macht ist unerlässlich. Dazu gehören Transparenz und Überwachungseinrichtungen, die für die Rechenschaftspflicht von entscheidender Bedeutung sind. Um Korruption wirksam zu bekämpfen, sollten die Mitgliedstaaten die Unabhängigkeit der Justiz gewährleisten, wirksame Strafverfolgungsbehörden und den Zugang zu unabhängigen Medien gewährleisten.

■ Erneuerbares internationales Engagement ist wichtig. Am 2. Juni 2021 verabschiedeten die VN-Mitgliedstaaten auf der ersten Sondertagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen gegen Korruption (UNGASS 2021) eine politische Erklärung, in der sie ihr Engagement für die Prävention und Bekämpfung von Korruption und die Stärkung der internationalen Zusammenarbeit einräumten.²⁶⁸ Am 26. November 2021 nahm die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) eine neue Empfehlung zur Bekämpfung von Bestechung an,²⁶⁹ und in ihrer Rede zur Lage der Union 2022 kündigte die Präsidentin der Europäischen Kommission eine Aktualisierung des Rechtsrahmens der Europäischen Union zur Bekämpfung der Korruption an.²⁷⁰

■ In diesem Kapitel werden die in den Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen in Bezug auf die organisatorische Integrität, die Integrität der Beamten, die Wirksamkeit der öffentlichen Rechenschaftspflicht und die Durchsetzungsmechanismen untersucht, die sich aus den von den folgenden Gremien des Europarats festgelegten Standards ergeben: die Abteilung Demokratische Governance, der Kongress der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften, GRECO, der Sachverständigenausschuss für die Bewertung von Maßnahmen zur Bekämpfung der Geldwäsche und die Finanzierung des Terrorismus (MONEYVAL),²⁷¹ die Abteilung Wirtschaftskriminalität und Zusammenarbeit, die Sportabteilung, der Gerichtshof und in gewissem Maße der Europäische Ausschuss für rechtliche Zusammenarbeit.

RAHMEN FÜR DIE INSTITUTIONELLE INTEGRITÄT

■ Institutionelle Integrität ist das Ergebnis eines dynamischen Prozesses der Gestaltung einer Kultur, der es für Korruption schwierig macht, Wurzeln zu schlagen und sicherzustellen, dass die Beamten ihre Aufgaben ethisch und im öffentlichen Interesse wahrnehmen. Es umfasst die Art und Weise, wie sich Beamte und Mitarbeiter verhalten, sowie die Regeln, Tätigkeiten und Entscheidungsfindung innerhalb einer bestimmten Institution. Die Standardsetzung des Europarats wurde bis 1999 von der Multidisziplinären Gruppe für Korruption (GMC) angeführt und durch die Arbeit des Europäischen Ausschusses für Demokratie und Governance (CDDG) ergänzt. Auch Urteile des Gerichtshofs haben zur Entwicklung von Integritätsstandards beigetragen. Der Kongress der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften fördert die Integrität der Öffentlichkeit und die Prävention von Korruption auf lokaler und regionaler Ebene.

Messkriterien

- ▶ Die Bürger vertrauen ihren Institutionen auf nationaler und subnationaler Ebene.
- ▶ Institutionelle Integritätsrahmen bieten klare Standards und Verpflichtungen für das Verhalten aller öffentlichen Bediensteten und öffentlichen Einrichtungen oder Organisationen.

■ Der Europäische Ausschuss für Demokratie und Governance hat als Kernziel die Berücksichtigung der Institutionellen Integrität. Es führt das European Label of Governance Excellence, das auf den 12 Prinzipien der Good Democratic Governance (siehe Panel) basiert, in Zusammenarbeit mit dem Centre of Expertise for Good Governance.²⁷² Das Gütesiegel wird an Gemeinden vergeben, die durch Übersetzungen ein hohes Maß an verantwortungsvoller Regierungsführung erreicht haben.

Politische Erklärung der 268. VN-Generalversammlung „Unsere gemeinsame Verpflichtung zur wirksamen Bewältigung von Herausforderungen und zur Umsetzung von Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption und zur Stärkung der internationalen Zusammenarbeit“ (A/RES/S-32/1) vom 7. Juni 2021.

269 OECD-Empfehlung des Rates zur weiteren Bekämpfung der Bestechung ausländischer Beamter im internationalen Geschäftsverkehr, 26. November 2009, geändert am 26.11.2021.

270 Rede von Präsidentin von der Leyen zur Lage der Union 2022, 14. September 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/speech_22_5493.

271 MONEYVAL ist ein ständiges Überwachungsgremium des Europarats, das mit der Bewertung der Einhaltung der wichtigsten internationalen Standards zur Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung und der Wirksamkeit ihrer Umsetzung sowie mit der Aufgabe betraut ist, den nationalen Behörden Empfehlungen in Bezug auf notwendige Verbesserungen ihrer Systeme auszusprechen. Gemäß Artikel 2 seines Statuts bewertet MONEYVAL Mitgliedstaaten des Europarats, die nicht Mitglied der FATF sind (insgesamt 27 Staaten), zwei Nicht-Mitgliedstaaten (Israel, der Heilige Stuhl) und mehrere Territorien, für deren internationale Beziehungen das Vereinigte Königreich zuständig ist (die Kronengebiete von Guernsey, die Isle of Man und Jersey sowie das Vereinigte Königreich Overseas Territory of Gibraltar). Die 19 Mitgliedstaaten, die Mitglieder der FATF sind und somit von dieser Organisation bewertet werden (<https://www.coe.int/en/web/moneyval/moneyval-brief>).

272 Die 12 Grundsätze für eine gute demokratische Regierungsführung wurden 2007 in Valencia auf einer Konferenz der für die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften zuständigen europäischen Minister verabschiedet. Die Grundsätze wurden durch einen Beschluss des Ministerkomitees des Europarates im Jahr 2008 gebilligt. Während sich die Grundsätze auf die lokale Ebene beziehen, sind sie von allgemeiner Relevanz und Anwendung.

- ▶ Die institutionellen Integritätsrahmen umfassen gegebenenfalls Strategien, Rechtsvorschriften, Vorschriften, Verhaltenskodizes und Leitlinien, die zusammenarbeiten, um Integrität in die Aktivitäten von Institutionen oder Organisationen sowie in die Entscheidungsfindung und das Handeln von Beamten zu integrieren.
- ▶ Die Organisation, die Funktionsweise und die Entscheidungsprozesse der öffentlichen Verwaltungen bekämpfen die Korruption, indem sichergestellt wird, dass so viel Transparenz vorhanden ist, wie dies zur Erreichung der Wirksamkeit erforderlich ist.

Erkenntnisse

die 12 Grundsätze für bewertbare Maßnahmen. Das ELoGE-Siegel wird an eine stetig wachsende Zahl von Ländern akkreditiert und verliehen – 16 Ende 2022.²⁷³

■ Viele Länder haben 2021 und 2022 an der Einleitung oder Fortsetzung von Dezentralisierungsprozessen teilgenommen. Die Übertragung neuer Kompetenzen auf die lokalen Verwaltungsebenen – die den Bürgern am nächsten stehen – hat sich als Herausforderung erwiesen, insbesondere wenn sie nicht mit zusätzlichen Mitteln einhergehen. Diese Herausforderung wurde während der COVID-19-Pandemie, der schweren Sommerdürre und einer Zeit steigender Inflation und Energiepreise deutlich.²⁷⁴ Öffentliche Stellen, die unter Druck stehen, Lösungen zu finden, könnten versucht worden sein, auf Regelungen zurückzugreifen, die fragwürdig oder unzuverlässig sind oder die Risiken von Betrug und Korruption aussetzen. Der Mangel an Ressourcen hat es auch erschwert, Personal mit den erforderlichen Kompetenzen in öffentlichen Einrichtungen zu gewinnen oder zu binden; qualifiziertes Personal hat tendenziell in den privaten Sektor umgezogen, und diejenigen, die in kleinen Gemeinschaften beschäftigt sind, haben Beschäftigungsmöglichkeiten in größeren städtischen Gebieten gesucht. Mehrere europäische Länder sind derzeit dabei, lokale Verwaltungsstrukturen zu bündeln, um die Zahl der kleinen Gemeinden zu verringern, robustere Strukturen auf Kreis- oder Regionalebene zu entwickeln und die Qualität der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen zu erhöhen, wodurch einige der oben genannten Risiken verringert werden.

■ Zwischen 2021 und 2022 prüfte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte mehrere Anträge, die sich mit Fragen befassen, die den Zugang zu²⁷⁵ Informationen von öffentlichem Interesse, die Offenlegung von Informationen und Vermögensgegenständen durch Beamte, die²⁷⁶ Achtung des Privatlebens und des Schriftverkehrs, die²⁷⁷ Meinungsfreiheit, den²⁷⁸ Schutz der Vertraulichkeit journalistischer Quellen²⁷⁹ und die Entlassung aus dem Amt von Parlamentsabgeordneten sowie die Ausscheidung als Wahlkandidat wegen strafrechtlicher Verurteilungen wegen Korruption betreffen.²⁸⁰ Insbesondere angesichts der herausragenden Stellung, die die Justiz in einer demokratischen Gesellschaft einnimmt, und angesichts der zunehmenden Bedeutung, die der Trennung der Befugnisse beigemessen wird, und der Notwendigkeit, die Unabhängigkeit der Justiz zu wahren, hat der Gerichtshof den Gesetzesreformen und anderen Maßnahmen, die die Unabhängigkeit und Autonomie der Justiz schwächen und bedrohen könnten, die Integrität des gerichtlichen Ernennungsverfahrens und den Schutz der Mitglieder der Justiz vor Maßnahmen, die ihren Status oder ihre Laufbahn beeinträchtigen könnten, besondere Aufmerksamkeit geschenkt.²⁸¹

■ Während des Zeitraums 2021-2022 förderte der Kongress weiterhin Integritätsstandards und Entscheidungsfindung, die frei von persönlichen Interessen oder anderen ungerechtfertigten Einflüssen sind. In Armenien trug sie zur Entwicklung eines Modellkodex für Beamte bei (in sechs Gemeinden pilotiert) und

Die 12 Prinzipien des Guten Demokratische Regierungsführung

1. Teilnahme, Vertretung, faire Durchführung von Wahlen
2. Reaktionsfähigkeit
3. Effizienz und Effektivität
4. Offenheit und Transparenz
5. Rechtsstaatlichkeit
6. Ethisches Verhalten
7. Kompetenz und Kapazität
8. Innovation und Offenheit für Veränderungen
9. Nachhaltigkeit und langfristige Ausrichtung
10. Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung
11. Menschenrechte, kulturelle Vielfalt und sozialer Zusammenhalt
12. Verantwortlichkeit

²⁷³Bulgarien, Kroatien, Frankreich, Griechenland, Ungarn, Irland, Italien, Litauen, Malta, Nordmazedonien, Norwegen, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakische Republik, Spanien.

²⁷⁴ Siehe z. B. Parlamentarische Versammlung „Die Klimakrise und Rechtsstaatlichkeit“, Dok. 15353 vom 26. August 2021.

²⁷⁵ *Rovshan Hajiyev gegen Aserbaidschan*, Anmeldung Nr. 19925/12 und 47532/13 vom 9. Dezember 2021.

²⁷⁶ *Samoylova/Russland*, Antrag Nr. 49108/11 vom 14. Dezember 2021.

²⁷⁷ *Algirdas Butkevicius/Litauen*, Antrag Nr. 70489/17 vom 14. Juni 2022.

²⁷⁸ *Akdeniz u. a./Türkei*, Anträge Nr. 41139/15 und 41146/15 vom 4. Mai 2021; *Association of Investigative Reporters and Editorial Security of Moldova and Sanduța gegen die Republik Moldau*, Antrag Nr. 4358/19 vom 12. Oktober 2021; *Miroslava Todorova/Bulgarien*, Antrag Nr. 40072/13 vom 19. Oktober 2021; *Mukhin/Russland*, Antrag Nr. 3642/10 vom 14. Dezember 2021; und *Azadliq und Zayidov gegen Aserbaidschan*, Antrag Nr. 20755/08, 30. Juni 2022.

²⁷⁹ *Sergej Sorokin/Russland*, Antrag Nr. 52808/09, 30. August 2022.

²⁸⁰ *Galan/Italien* (Entscheidung), Antrag Nr. 63772/16 vom 18. Mai 2021; und *Miniscalco/Italien*, Antrag Nr. 55093/13, 17. Juni 2021.

²⁸¹ *Grzęda gegen Polen* [GC], Antrag Nr. 43572/18 vom 15. März 2022; *Xhoxhaj gegen Albanien*, Antrag Nr. 15227/19 vom 9. Februar 2021; *Bilgen/Türkei*, Antrag Nr. 1571/07 vom 9. März 2021; *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. gegen Polen*, Antrag Nr. 4907/18 vom 7. Mai 2021; *Broda und Bojara gegen Polen*, Antrag Nr. 26691/18 und 27367/18, 29. Juni 2021; *Reczkowicz gegen Polen*, Antrag Nr. 43447/19 vom 22. Juli 2021; *Gumenjuk u. a./Ukraine*, Antrag Nr. 11423/19 vom 22. Juli 2021; *Dolińska-Ficek und Ozimek gegen Polen*, Anträge Nr. 49868/19 und 57511/19 vom 8. November 2021; sowie einstweilige Maßnahmen, die der Gerichtshof am 22. März 2022 in den Rechtssachen *Synakiewicz/ Polen* (Antrag Nr. 46453/21), *Niklas -Bibik/Polen* (Antrag Nr. 8687/22), *Piekarska-DR-ŻEK gegen Polen* (Antrag Nr. 8076/22) und *Hetnarowicz -Sikora gegen Polen* (Antrag Nr. 9988/22) angegeben hat; am 31. März 2022 im Fall *Wróbel gegen Polen* (Antrag Nr. 6904/22); am 14. April 2022 im Fall *Stępką gegen Polen* (Antrag Nr. 18001/22); und am 12. Juli 2022 im Fall *Raczkowski gegen Polen* (Antrag Nr. 33082/22) wegen strafrechtlicher Anklagen gegen polnische Richter oder Verfahren zur Aufhebung der Immunität der Richter.

befürwortete das Selbstbewertungsinstrument für Korruptionsrisiken für lokale Gemeinschaften, begleitet von einem Umsetzungsleitfaden.²⁸²

Der Kongress wies auch auf die erhöhte Anfälligkeit von lokalen und regionalen Politikern aufgrund von Hassreden, Fake News und Einschüchterungen, insbesondere im Internet, hin.²⁸³ Er plädierte für mehr Offenheit und Transparenz bei der Entscheidungsfindung, einen angemessenen Zugang zu Informationen, präventive Maßnahmen wie Unterstützung für Opfer, Beratung und Schulung für Politiker und öffentliche Sensibilisierung. Er begrüßte den Einsatz digitaler Instrumente und künstlicher Intelligenz für mehr Transparenz, Rechenschaftspflicht und Integrität auf lokaler und regionaler Ebene.²⁸⁴

Der Kongress setzte die Förderung einer offenen, transparenten und inklusiven Politik fort, unter anderem durch die Unterstützung von Aktionsplänen der Open Government Partnership in Bosnien und Herzegowina. Ein Fahrplan der offenen Regierungspartnerschaft (OGP) im Rahmen des Projekts „[Stärkung der lokalen demokratischen Regierungsführung in der Ukraine](#)“, das vom Kongress der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften im Rahmen der Prioritätenanpassungen an den [Aktionsplandes Europarats für die Ukraine 2018-2022 durchgeführt](#) wurde, führte dazu, dass sich die armenischen lokalen Gebietskörperschaften an der Umsetzung und Bewertung des nationalen OGP-Aktionsplans anschlossen. In der Ukraine können die lokalen Gebietskörperschaften dank der Plattform für den nationalen und lokalen Dialog über offene Regierungen einen Beitrag zu einem neuen OGP-Aktionsplan leisten. Im Oktober 2022 unterzeichneten der Kongress, die OGP und die Vereinigung ukrainischer Städte eine Absichtserklärung zur Unterstützung der Wiederaufbaubemühungen der Ukraine. Die Partnerschaft zielt auch darauf ab, die ukrainischen lokalen Behörden dabei zu unterstützen, Transparenz, Offenheit und Inklusivität sowie Rechenschaftspflicht gemäß den Grundsätzen der offenen Regierung zu gewährleisten.²⁸⁵

Die Online-Plattform [bE-Open](#), die internationale Standards und nationale Rahmenbedingungen zur interaktiven Bekämpfung lokaler Korruptionsrisiken präsentiert, wurde 2022 mit der Veröffentlichung von Handbüchern über offene Kommunalverwaltung und öffentliche Ethik in Albanien, Bosnien und Herzegowina und Georgien aktualisiert.

Verbesserte Standards für Kongressmitglieder

Am 12. März 2021 verabschiedete der Kongress einen neuen [Verhaltenskodex](#) für seine Mitglieder und überarbeitete seine Regeln und Verfahren zur Stärkung seines Ethikregimes, einschließlich der Verpflichtung zur Erklärung von Interessenkonflikten. Diese Regeln und Verfahren sind für alle Kongressmitglieder und für die Jugenddelegierten des Kongresses und für Mitglieder der Gruppe unabhängiger Experten (GIE) verbindlich.

Integrität im Sport – Der Europarat geht voran

Sport trägt zur Wahrung der Werte und Ideale des Europarates in der Gesellschaft bei, wird jedoch regelmäßig mit Herausforderungen und Bedrohungen konfrontiert, wie die jüngsten Vorwürfe der weit verbreiteten Korruption und Geldwäsche zeigen. Ohne Integrität werden die Werte, die im Mittelpunkt der Sportbewegung stehen, wie Respekt, Gleichheit, Fairness und Vertrauen, ausgehöhlt und finanzielle Ressourcen werden zum Nachteil all derjenigen abgelenkt, die an der Ausübung, Verwaltung, Entscheidung, Organisation und Beobachtung des Sports beteiligt sind. Daher hat der Europarat seit mehr als fünf Jahrzehnten die Führungsrolle bei der Verteidigung von wertebasierten Sportarten, gleichem Spiel und Fairplay für Sportler, gute Regierungsführung, unvoreingenommenen Wettkämpfen und Sicherheit bei großen Sportveranstaltungen übernommen. Diese Rolle wurde in den [strategischen Prioritäten für 2022-2025 anerkannt](#), in denen der Weg zur Stärkung der Integrität im Sport festgelegt wird.

Die [Europäische Sportcharta](#) legt die Grundprinzipien der nationalen Sportpolitik fest; es fördert die Integrität von Unternehmen, Wettbewerben und Organisationen und verurteilt Straftaten wie Korruption, Betrug, Zwang, Verstöße gegen gesetzliche und disziplinarische Vorschriften und unethisches Verhalten. Sie unterstützt das Streben nach der Integrität des Sports, indem sie das Recht der Menschen auf Teilnahme am Sport und auf Beobachtung des Sports in einer sicheren Umgebung, die vor Gewalt und Missbrauch geschützt ist, fördert; durch Wettbewerbe, die frei von Doping sind; und durch Organisationen, die im Einklang mit den Grundsätzen der guten Regierungsführung geführt werden. Die Integrität des Sports beruht auf bahnbrechenden Rechtstexten wie der [Empfehlung CM/Rec\(2022\)14 des Ministerkomitees](#) zu allgemeinen Grundsätzen fairer Verfahren für Anti-Doping-Verfahren im Sport, dem Übereinkommen des Europarates über die Manipulation von Sportwettbewerben (CETS Nr. 215, [Macolin-Übereinkommen](#)) und der Arbeit des Netzes von Richtern /Anwaltern, die im November 2022 ins Leben gerufen wurden und das darauf abzielt, ein internationales

²⁸² Siehe das [Congress Toolkit zur Selbsteinschätzung von Korruptionsrisiken in den Aktivitäten lokaler Selbstverwaltungsgremien und Kommunen](#) und [Leitfaden für dessen Verwendung](#).

Referenzgremium zur Förderung wirksamer strafrechtlicher Ermittlungen und Verfahren zu werden, wobei der Schwerpunkt zunächst auf Spielabsprachen und Wetten im Sport liegt.

Als Gründungs- und Lenkungsausschuß der Internationalen Partnerschaft gegen Korruption im Sport (IPACS) arbeitet der Europarat daran, das Korruptionsrisiko bei der Beschaffung von Sportveranstaltungen und -infrastrukturen zu verringern; Gewährleistung der Integrität bei der Auswahl großer Sportveranstaltungen; optimieren

283. Kongressbericht „Hassreden und Fake News: Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen lokaler und regionaler gewählter Vertreter“, 25. Oktober 2022.
284. Kongressbericht „Intelligente Städte und Regionen – Perspektiven für einen menschenrechtsbasierten Governance-Ansatz“, 25. Oktober 2022.
285. Kongressnachrichten, „Stärkung der Zusammenarbeit zwischen dem Kongress, Open Government Partnership und der Vereinigung ukrainischer Städte“, 11. Oktober 2022.

die Verfahren zur Einhaltung der verantwortungsvollen Regierungsführung; und die wirksame Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungsbehörden, Strafjustizbehörden und Sportorganisationen zu verbessern. Greco hat auch eine Partnerschaft auf Arbeitsebene mit der Fédération Internationale de Football Association (FIFA) entwickelt, in der untersucht wird, wie sich die FIFA bei der Stärkung ihrer Regeln zur Korruptionsprävention und -bekämpfung auf Fachwissen des Europarats verlassen kann.

VERHALTENS NORMEN FÜR BEAMTE

Die Gruppe der Staaten gegen Korruption untersucht nationale Antikorruptionspolitiken und -praktiken im Rahmen ihrer Peer-Evaluierungs- und Compliance-Reviews. Greco hat 75 Länderbewertungsberichte und mehr als 160 Länderberichte zur Korruptionsprävention in Bezug auf Parlamentsmitglieder, Richter und Staatsanwälte, Personen mit Top-Exekutivfunktionen in Zentralregierungen und Strafverfolgungsbehörden angenommen, in denen die erwarteten Verhaltensnormen präzisiert und in den meisten Fällen die Annahme von Verhaltenskodizes oder die Bereitstellung klarer Leitlinien gefordert werden. Sie hat auch die Ausarbeitung von Regeln oder Leitlinien für den Umgang mit Lobbyisten oder anderen Personen empfohlen, die den öffentlichen Entscheidungsprozess beeinflussen möchten, auch durch Kontakte außerhalb des Arbeitsplatzes.

Für eine Mehrheit der bisher bewerteten Länder hat GRECO empfohlen, das Management von Interessenkonflikten, einschließlich der Ad-hoc-Interessenkonflikte, zu verbessern. Inkompatibilitäten, Annahme von Geschenken, falsche Verwendung vertraulicher Informationen und Einschränkung der Tätigkeiten nach der Beschäftigung wurden ebenfalls bewertet, und viele Länder wurden gebeten, die Mobilität der Top-Führungskräfte vom öffentlichen zum privaten Sektor und umgekehrt zu verbessern.²⁸⁶

Messkriterien

- ▶ Die Mitgliedstaaten entwickeln und halten im Rahmen von Integritätsrahmen die höchsten Verhaltensstandards von Beamten aus, um das Vertrauen und das Vertrauen der Bürger zu erhalten.
- ▶ Bei der Wahrnehmung ihrer Mandate/Funktionen stellen Beamte die Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes über private Interessen hinaus.
- ▶ Verhaltenskodizes spielen eine besondere Rolle bei der Gewährleistung der Wirksamkeit des Integritätsrahmens, indem der Schwerpunkt auf die individuelle Verantwortung der öffentlichen Bediensteten für ihr Verhalten gelegt wird. Die Verhaltensnormen für verschiedene Kategorien von Beamten sind in spezifischen Kodizes festgelegt und ergänzen die Berufsnormen.
- ▶ Die Vorschriften über die Rechte und Pflichten der Beamten tragen den Erfordernissen der Korruptionsbekämpfung Rechnung und sehen angemessene und wirksame Disziplinarmaßnahmen vor.
- ▶ Beamte handeln und treffen Entscheidungen auf offene und transparente Weise, gewährleisten den Zugang zu Informationen und erleichtern das Verständnis der Art und Weise, wie öffentliche Angelegenheiten durchgeführt werden.

Erkenntnisse

GRECO hat die folgenden Stärken und Schwächen in Bezug auf bestimmte Gruppen von Beamten ermittelt:

Personen mit Top-Exekutivfunktionen in der Zentralregierung (Minister, Staatssekretäre usw.)

- ▶ **Erfolge:** neue Ethikkodizes für Personen mit Top-Exekutivfunktionen wurden verabschiedet. Nordmazedonien hat Regeln für die Interaktion mit Lobbyisten und Dritten eingeführt, die den öffentlichen

Entscheidungsprozess beeinflussen wollen, ein Dekret über die Annahme von Geschenken in öffentlichen Einrichtungen überarbeitet und einen praktischen Leitfaden für die Ermittlung von Interessenkonflikten entwickelt.²⁸⁷ GRECO begrüßte die Tatsache, dass die Hohe Behörde für Transparenz im öffentlichen Leben (HATVP) in Frankreich nun eine ethische Überprüfung von Personen durchführen muss, die aus dem privaten Sektor ziehen und als Mitglieder der Privatämter oder des Personals der Minister in Betracht gezogen werden.²⁸⁸

286. [Greco 22nd General Activity Report \(2021\)](#), „Anti-corruption trends, challenges and good practices in Europe & the United States of America“, März 2022.

287. [Greco-Konformitätsbericht für Nordmazedonien \(GrecoRC5\(2021\)2\)](#), angenommen am 25. März 2021, veröffentlicht am 27. April 2021, Ziffer 122.

288. [Greco-Konformitätsbericht für Frankreich \(GrecoRC5\(2021\)12\)](#), angenommen am 3. Dezember 2021, veröffentlicht am 7. Januar 2022, Ziffer 105.

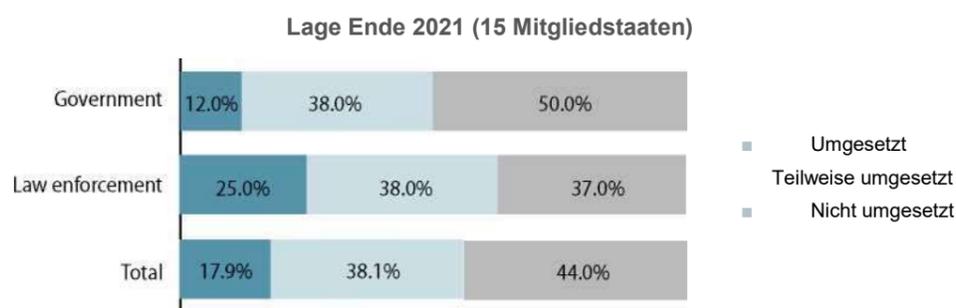
► **Schwächen:** es gibt langsame Fortschritte bei der Einbeziehung von Top-Exekutivfunktionen in Integritätspolitiken. In Dänemark wurden beispielsweise keine Fortschritte bei der Analyse der Integritätsrisiken, an denen Regierungsmitglieder und Sonderberater beteiligt sind, und bei anderen GRECO-Empfehlungen, die Themen wie die Entwicklung eines Verhaltenskodex betreffen, keine oder nur sehr geringe Fortschritte erzielt; Verbesserung des Zugangs zu Informationen im Rahmen des Gesetzes über den Zugang zu Dateien der öffentlichen Verwaltung; Erhöhung der Transparenz der Lobbyarbeit; Einführung von Vorschriften für die Beschäftigung nach Beendigung des öffentlichen Dienstes; oder mehr Daten in die Finanzdeklarationen der Minister aufzunehmen und sicherzustellen, dass diese Erklärungen einer inhaltlichen Kontrolle unterliegen.²⁸⁹ Gleichzeitig bleibt in Schweden noch viel Arbeit in einer Vielzahl von Fragen zu leisten, beispielsweise bei der Überwachung der Einhaltung der Verhaltensregeln durch die obersten Führungskräfte; Einrichtung vertraulicher Beratungsmechanismen in ethischen Fragen, Regeln und Transparenz bei Kontakten mit Lobbyisten; Erweiterung des Anwendungsbereichs der Vermögenserklärungen;²⁹⁰ In Polen scheint sich die bestehende Integritätsschulung auf den öffentlichen Dienst im Allgemeinen zu konzentrieren, was es nicht sehr wahrscheinlich macht, dass die Themen ausreichend auf Integritätsprobleme zugeschnitten sind, mit denen Top-Führungskräfte konfrontiert sind, noch dass stellvertretende Ministerpräsidenten, Minister, Staatssekretäre oder Unterstaatssekretäre ohne weiteres an einer solchen Ausbildung teilnehmen würden.²⁹¹

Polizisten

► **Erfolge:** die Einbeziehung der Integrität als Pflichtfach in die Erstausbildung und die berufsbegleitende Ausbildung von Polizeibeamten ist eine positive Entwicklung, zum Beispiel in Kroatien. Der Prozess der Durchführung von Maßnahmen, die erforderlich sind, um die Praxis der Geldstrafen, die direkt an Polizeibeamte gezahlt werden, aufzugeben, und die Einleitung eines entsprechenden Pilotprojekts in Bezug auf die Verkehrspolizei ist ebenfalls ein Schritt in die richtige Richtung.²⁹² In Malta wurden mehrere wichtige Politikdokumente angenommen, wie die nationale Betrugsbekämpfungs- und Korruptionspolitik, der Ethikkodex der maltesischen Polizeikräfte, die maltesische Strategie zur Umgestaltung der Polizei 2020-2025, die horizontale Bewegungspolitik und die Politik für geschäftliche Interessen und zusätzliche Beschäftigungen, die sich auf die maltesische Polizeikräfte beziehen. Darüber hinaus wurden neue Hinweise auf Geschenke in der aktualisierten Betrugsbekämpfungs- und Korruptionspolitik für die Polizei widerspiegelt. Es wurde auch klargestellt, dass Verstöße gegen den Ethikkodex Sanktionen auslösen können, die der Schwere solcher Verstöße entsprechen, und die Rolle der neu eingeführten Position des Integritätsbeauftragten wurde präzisiert. Schließlich können Polizeibeamte nun mögliche Korruptionsdelikte anonym melden.²⁹³

► **Schwächen:** Verhaltenskodizes und allgemeine politische Leitlinien müssen noch angenommen oder durch Bestimmungen über Geschenke, Interessenkonflikte und Beziehungen zu Dritten ergänzt werden. In Slowenien beispielsweise muss noch eine Reihe von Fragen behandelt werden, darunter die Entwicklung des Umgangs mit Interessenkonflikten durch Beratungs-, Überwachungs- und Compliance-Mechanismen (während und nach der Beschäftigung); Festlegung einer Meldepflicht und eines Registers für Sekundärbeschäftigung; Gewährleistung der systemischen Anwendung des „Multiple-Eye-Prinzips“; und Stärkung des Schutzes von Hinweisgebern.²⁹⁴

Umsetzung der Empfehlungen der fünften Evaluierungsrunde durch GRECO



Quelle: GRECO

289. Greco Compliance Report in Bezug auf Dänemark (GrecoRC5(2021)9), angenommen am 22. September 2021, veröffentlicht am 17. Dezember 2021, Ziffer 82.

290. Greco Compliance Report in Bezug auf Schweden (GrecoRC5(2021)1), angenommen am 25. März 2021, veröffentlicht am 24. November 2021, Ziffer 98.

291. Greco Compliance Report in Bezug auf Polen (GrecoRC5(2021)4), angenommen am 25. März 2021, veröffentlicht am 27. September 2021, Ziffer 22.

292. [Greco-Konformitätsbericht in Bezug auf Kroatien](#) (GrecoRC5(2021)10), angenommen am 3. Dezember 2021, veröffentlicht am 22. Dezember 2021, Ziffer 70.
293. [Greco-Konformitätsbericht für Malta](#) (GrecoRC5(2021)5), angenommen am 22. September 2021, veröffentlicht am 24. Mai 2022, Ziffer 121.
294. [Greco-Konformitätsbericht für Slowenien](#) (GrecoRC5(2020)1), angenommen am 29. Oktober 2020, veröffentlicht am 5. Oktober 2021, Ziffer 81.

Mitglieder des Parlaments

- ▶ **Erfolge:** die Mitgliedstaaten haben einige Fortschritte bei der Ausarbeitung neuer Verhaltenskodizes für die Mitglieder des Parlaments und bei der Ausarbeitung entsprechender Gesetze und/oder Leitlinien in Bezug auf Interessenkonflikte, Geschenke, Second-Ary-Aktivitäten, finanzielle und Ad-hoc-Offenlegungspflichten und Kontakte zu Lobbyisten und Dritten unter anderem erzielt. In Island freute sich GRECO, dass eine Reihe von Verbesserungen vorgenommen wurden: es wurde ein Verhaltenskodex für Parlamentsabgeordnete festgelegt; die Interessenerklärungen müssen detaillierter sein und quantitative Daten über finanzielle Unterstützung und Beiträge enthalten, die über einen bestimmten Schwellenwert hinausgehen; und die Abgeordneten sind auch verpflichtet, Interessenkonflikte zu melden, wie sie auftreten.²⁸³ Ebenso wurde in Spanien ein Verhaltenskodex für Kongress und Senat verabschiedet, in Verbindung mit der Einrichtung eines Büros für Interessenkonflikte. Der Kodex führt verstärkte Transparenzpflichtungen ein (einschließlich Informationen über Kontakte von Abgeordneten/Senatoren mit Dritten) sowie zusätzliche Offenlegungspflichten.²⁸⁴
- ▶ **Schwächen:** legislative und institutionelle Änderungen, die zur Stärkung des Integritätssystems für Parlamentarier erforderlich sind, sind oft ins Stocken geraten. In Bosnien und Herzegowina wurden noch keine geeigneten Regeln für Parlamentarier eingeführt, um ihre Interaktion mit Dritten zu regeln, und die Mitglieder des Parlaments haben nach wie vor keine Beratungs- und Schulungsmöglichkeiten zur Korruptionsprävention.²⁸⁵ Eine ähnliche Situation findet sich in der Republik Moldau, wo noch zu viele Gesetze ohne angemessene Fristen und Konsultationen rasch verabschiedet werden. Ein Verhaltenskodex für Parlamentarier und ein Kodex parlamentarischer Regeln und Verfahren müssen noch verabschiedet werden. Es gibt keine klaren und objektiven Kriterien für die Aufhebung der parlamentarischen Immunität, und es müssen noch Regeln für die Interaktion von Parlamentariern mit Dritten eingeführt werden.²⁸⁶

Richter und Staatsanwälte

- ▶ **Erfolge:** es wurden neue Ethikkodizes für Richter und Staatsanwälte sowie praktische Reformen in Bezug auf Beratung und regelmäßige Schulungen verabschiedet. Finanzielle Offenlegungen, Interessenkonflikte, Inkompatibilitäten, externe Aktivitäten und die Annahme von Geschenken und anderen Vorteilen sind einige der Themen, die in neuen Vorschriften behandelt werden. Greco begrüßte die Annahme eines neuen Verhaltenskodex für Staatsanwälte in Portugal²⁸⁷ und stellte fest, dass bei der Entwicklung von Integritätsstandards für die Justiz in Belgien echte Fortschritte erzielt wurden. Die Richter des Bundesverwaltungsgerichts in Belgien unterliegen nun ethischen Regeln, Aufsicht und angemessenen Sanktionen, und auch auf regionaler Ebene wurden Fortschritte erzielt.²⁸⁸
- ▶ **Schwächen:** Greco stellte fest, dass Fortschritte bei der vertraulichen Beratung von Richtern in Integritätsfragen sowie bei der wirksamen Überwachung und Durchsetzung der Vorschriften noch zu erwarten sind. In Georgien forderte GRECO die Behörden auf, eine vertrauliche Beratung von Richtern durchzuführen, die Schulungsmaßnahmen zu intensivieren und Anleitungen und Erläuterungen zu den aktualisierten Regeln der Justizethik zu geben.²⁸⁹ Greco stellte ferner fest, dass Island den Ethikkodex der Richter durch weitere Leitlinien und erläuternde Bemerkungen ergänzen sollte.²⁹⁰ In ähnlicher Weise betonte die GRECO, dass in bestimmten Ländern zusätzliche Anstrengungen unternommen²⁹¹ werden

²⁸³ [Greco Zweites Addendum zum zweiten Compliance-Bericht für Island](#) (GrecoRC4(2021)8), angenommen am 25. März 2021, veröffentlicht am 26. April 2021, Ziffer 31.

²⁸⁴ [Zweiter Bericht von Greco über die Einhaltung Spaniens](#) (GrecoRC4(2021)3), angenommen am 25. März 2021, veröffentlicht am 30. September 2021, Ziffer 80.

²⁸⁵ [Greco Zwischenbericht über die Einhaltung der Vorschriften für Bosnien und Herzegowina](#) (GrecoRC4(2021)21), angenommen am 3. Dezember 2021, veröffentlicht am 1. September 2022, Ziffer 87.

²⁸⁶ [Greco Zwischenbericht über die Einhaltung der Vorschriften für die Republik Moldau](#) (GrecoRC4(2021)22), angenommen am 3. Dezember 2021, veröffentlicht am 9. Februar 2022, Ziffer 78.

²⁸⁷ [Zweiter Bericht von Greco über die Einhaltung Portugals](#) (GrecoRC4(2022)20), angenommen am 17. Juni 2022, veröffentlicht am 6. September 2022, Ziffer 83.

²⁸⁸ [Greco Dritter Zwischenbericht über Belgien](#) (GrecoRC4(2022)17), angenommen am 17. Juni 2022, veröffentlicht am 12. September 2022, Ziffer 63.

²⁸⁹ [Greco Addendum zum zweiten Compliance-Bericht für Georgien](#) (GrecoRC4(2022)11), angenommen am 17. Juni 2022, veröffentlicht am 13. Juli 2022, Ziffer 61.

²⁹⁰ [Greco Zweites Addendum zum zweiten Compliance-Bericht für Island](#) (GrecoRC4(2021)8), angenommen am 25. März 2021, veröffentlicht am 26. April 2021, Ziffer 32.

²⁹¹ [Greco 22nd General Activity Report \(2021\)](#), „Anti-corruption trends, challenges and good practices in Europe & the United States of America“, März

müssen, um angemessene Vorkehrungen zu treffen, um die Staatsanwaltschaft vor unangemessener Einflussnahme und Einmischung in die Ermittlungen von Strafsachen zu schützen. Dies ist besonders wichtig für die Verfolgung hochkarätiger Korruptionsfälle.

Umsetzung der Empfehlungen der vierten Evaluierungsrunde durch GRECO



Quelle: GRECO

INTEGRITÄT, WIRKSAMKEIT UND AUSWIRKUNGEN DER RECHENSCHAFTS- UND DURCHSETZUNGSMECHANISMEN

Die zuständigen Behörden zur Korruptionsbekämpfung und zur Bekämpfung der Geldwäsche spielen bei den 292 öffentlichen Durchsetzungs- und Aufsichtsinstanzen eine zentrale Rolle.

Korruptionsbekämpfungsbehörden (ACA) sind ein wichtiges Merkmal der modernen verantwortungsvollen Regierungsführung und eine vorbildliche institutionelle Reaktion auf immer anspruchsvollere Formen der Korruption, die nicht allein durch die Strafverfolgungsbehörden oder die Justizbehörden gebremst werden können. Ihre Leistung unterliegt nach wie vor einer kontinuierlichen Überwachung durch GRECO, während die Abteilung Wirtschaftskriminalität und Zusammenarbeit (ECCD) Projekte für technische Hilfe entwickelt hat,²⁹³ um ihre Funktionalität weiter zu verbessern.

Anti-Geldwäsche-Behörden/Bekämpfung der Finanzierung von Terrorismusbehörden (AML/CFT-Behörden) verhindern kriminellen Missbrauch und schützen die Integrität der nationalen Finanzsysteme, indem rechtliche, regulatorische und operative Maßnahmen zur Bekämpfung der Geldwäsche, der Terrorismusfinanzierung und der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen gefördert werden. Zu den AML/CFT-Behörden gehören Strafverfolgungsbehörden,²⁹⁴ Finanznachrichtendienststellen, Zoll- und Finanzsektor sowie benannte nichtfinanzielle Aufsichtsbehörden. Sie müssen wirksam funktionieren²⁹⁵, um zu verhindern, dass ausländische und inländische organisierte Kriminalität Volkswirtschaften und politische Systeme destabilisieren. Alle europäischen Länder müssen eine „Null-Toleranz“-Politik zur Bekämpfung der Geldwäsche verfolgen, um deren Ausbreitung zu verhindern und zu verhindern, dass sich ausländische Regime durch Geldwäsche in Europa selbst erhalten. Die Aktivitäten von AML/CFT-Verbanden werden von MONEYVAL und der Konferenz der Vertragsparteien des Übereinkommens des Europarats über Geldwäsche, Suche, Beschlagnahme und Einziehung von Verfahren aus Straftaten und über die Finanzierung des Terrorismus (CETS Nr. 198) überprüft. Seit 2021 bewertet MONEYVAL acht Staaten und Gebiete – Bulgarien, Kroatien, Estland, den Heiligen Stuhl (einschließlich Vatikanstadt), Liechtenstein, Monaco, Polen und San Marino – und die Konferenz der Vertragsparteien des CETS Nr. 198 hat eine Reihe horizontaler Überprüfungsberichte veröffentlicht. Technische

^{2022.}

- ▶ Die Verantwortlichen für die Verhütung, Ermittlung, Verfolgung und Entscheidung von Korruptionsdelikten genießen die ihrer Aufgaben entsprechende Unabhängigkeit und Autonomie, sind frei von unsachgemäßem Einfluss und verfügen über wirksame Mittel zur Beweiserhebung, zum Schutz der Menschen, die den Behörden bei der Korruptionsbekämpfung helfen und die Vertraulichkeit der Ermittlungen wahren.
- ▶ Korruptionsbekämpfungs- und Geldwäschebehörden halten sich an die Rechtsstaatlichkeit und sind verantwortlich für Mechanismen, die geschaffen wurden, um jeden Machtmissbrauch zu verhindern.

²⁹² Siehe das [Strafrechtsübereinkommen des Europarats gegen Korruption](#) (ETS Nr. 173), das [Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption](#) (2004) und die [Erklärung von Jakarta zu den Grundsätzen für Korruptionsbekämpfungsagenturen](#) (2012).

²⁹³ Weitere Informationen zu den laufenden Projekten finden Sie unter [Projekte – Abteilung Wirtschaftskriminalität und Zusammenarbeit](#).

²⁹⁴ Financial Action Task Force (FATF), [Empfehlung 29](#).

²⁹⁵ Auf internationaler Ebene werden Integritätsstandards für AML/CFT-Behörden durch die Empfehlungen der FATF und des [Übereinkommens des Europarats über Geldwäsche, Suche, Beschlagnahme und Einziehung von Verfahren aus Straftaten und über die Finanzierung des Terrorismus](#) festgelegt.

Hilfe und Kooperationsprojekte werden in einzelnen Ländern durchgeführt.

Messkriterien

- ▶ Die Behörden zur Korruptionsbekämpfung und zur Bekämpfung der Geldwäsche zeigen die höchste Integrität in ihrem eigenen Verhalten und unterstützen und fördern Integritätsrahmen und stellen schlechtes ethisches Verhalten in Frage.
- ▶ Die Behörden zur Korruptionsbekämpfung und zur Bekämpfung der Geldwäsche berichten mindestens jährlich über ihre Aktivitäten der Öffentlichkeit und kommunizieren und kommunizieren in regelmäßigen Abständen mit der Öffentlichkeit.

Erkenntnisse

Korruptionsbekämpfungsbehörden

- ACAs in ganz Europa sind nach und nach wirksamer geworden.
 - ▶ In einigen Mitgliedstaaten wurden ACAs und andere spezialisierte Gremien eingerichtet oder umstrukturiert. Zypern hat Anfang 2022 die Unabhängige Behörde gegen Korruption (IAAC) eingerichtet, und in Aserbaidschan wurde Mitte 2020 eine neue Abteilung für die Koordinierung besonderer Einziehungsfällen als Teil der Generalstaatsanwaltschaft eingerichtet. In Georgien wurde im November 2022 ein Antikorruptionsbüro eingerichtet, um den Antikorruptionsrat des Landes zu unterstützen.
 - ▶ Greco hat wiederholt empfohlen, dass ACAs oder andere Überwachungs-/Aufsichtsorgane über ausreichende finanzielle und personelle Ressourcen verfügen, um ihre Aufgaben wirksam zu erfüllen. In Albanien hat die Sonderstruktur zur Korruptionsbekämpfung und organisierten Kriminalität (SPAC) inzwischen 17 Staatsanwälte und ist voll funktionsfähig, während das Nationale Ermittlungsbüro mit 60 Ermittlern voll besetzt war.
 - ▶ Der Status des Personals von ACAs und die Auswahlverfahren für ihre leitenden Bediensteten wurden überarbeitet, um Eingriffe von außen zu beseitigen und transparente und leistungsorientierte Prozesse zu gewährleisten, um die Wirksamkeit und Effizienz der Behörden zu stärken. So wird beispielsweise nach verfassungsrechtlichen und rechtlichen Änderungen der politische Einfluss auf den Ernennungsprozess von Staatsanwälten in Serbien voraussichtlich zurückgehen.
 - ▶ Einige ACAs haben ihre Aufsichts- und Durchsetzungsbefugnisse als Reaktion auf zuvor festgestellte Mängel erweitert. So wurde die Zuständigkeit des SPAC in Albanien auf alle terroristischen Straftaten ausgeweitet. Die zentrale albanische Wahlkommission entwickelt mit technischer Unterstützung des Europarats eine Online-Plattform zur Erleichterung der Überwachung der politischen Parteien und der Wahlkampffinanzien. In Kroatien wurden die Pflicht der obersten Führungskräfte, Vermögenserklärungen jährlich abzugeben, und die Ausweitung des Inhalts der in diesen Erklärungen erforderlichen Daten mit zusätzlichen Aufsichts- und Durchsetzungsbefugnissen der Kommission zur Beilegung von Interessenkonflikten gekoppelt.²⁹⁶ In Serbien wurden die Rechtsvorschriften geändert, um Kriterien für die Regelung der Ausübung von Geschäftstätigkeiten durch Beamte, insbesondere in Bezug auf Interessenkonflikte, einzuführen und der Agentur für Korruptionsverhütung (APC) eine Rolle zu übertragen, die nun strengere Sanktionen gegen Beamte wegen Gesetzesverstößen verhängen kann.²⁹⁷
 - ▶ Das Netzwerk der Korruptionspräventionsbehörden (NCPA) – auch als „Sibenik-Netzwerk“ bekannt – widmet sich dem Informationsaustausch, dem Austausch bewährter Verfahren zwischen den ACA weltweit und der Suche nach konkreten Lösungen, um Korruption wirksamer zu bekämpfen. Ausgehend von 17 Agenturen, meist aus dem europäischen Kontinent, vereint das NCPA derzeit 31 Mitgliedsbehörden, einen Beobachter (Balearic Islands, Spanien) und fünf angeschlossene Partner aus verschiedenen Regionen der Welt (z. B. Brasilien, Quebec/Kanada, Chile, Ecuador, Kasachstan) und verschiedenen Gesellschaftssektoren.
- Trotz dieser willkommenen Entwicklungen behindern verschiedene Herausforderungen die erfolgreiche tägliche Arbeit vieler ACAs.
 - ▶ In einigen Ländern ist nach wie vor ein unangemessener Einfluss auf die Aktivitäten der ACAs zu beobachten. Es stammt hauptsächlich aus Schleifenlöchern in den Auswahl- und Ernennungsverfahren für ihre leitenden Mitarbeiter. In Serbien beispielsweise wird der ACA-Direktor von der Nationalversammlung nach einem offenen Aufruf des Justizministeriums zur Kandidatur ausgewählt, das die Befugnis behält, jeden

²⁹⁶ Greco-Konformitätsbericht in Bezug auf Kroatien (GrecoRC5(2021)10), angenommen am 3. Dezember 2021, veröffentlicht am 22. Dezember 2021, Ziffer 33.

²⁹⁷ Greco Zweiter Zwischenbericht über die Einhaltung Serbiens (GrecoRC4(2022)6), angenommen am 25. März 2022, veröffentlicht am 30. März 2022, Ziffer 67.

Kandidaten unter denjenigen mit einer Punktzahl von mehr als 80/100 im Wettbewerbstest auszuwählen.²⁹⁸ Der Leiter der moldauischen nationalen Integritätsbehörde (NIA) wird vom Präsidenten auf Vorschlag des Aufsichtsorgans der NIA ernannt, dessen Mitglieder politisch angegliedert sind. In Bosnien und Herzegowina steht die Agentur für Korruptionsprävention und Koordinierung der Korruptionsbekämpfung (APIK) vor Herausforderungen für ihre Fähigkeit, unabhängig zu arbeiten.²⁹⁹ Die

²⁹⁸ Artikel 11-13 des Gesetzes zur Verhütung der Korruption in Serbien (Amtsblatt der Republik Serbien Nr. 35/2019; 88/2019; 11/2021 – authentische Auslegung; 94/2021 und 14/2022).

²⁹⁹ Europäische Kommission, Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, Bericht Bosnien und Herzegowina 2022 (SWD(2022) 336 final), S. 25.

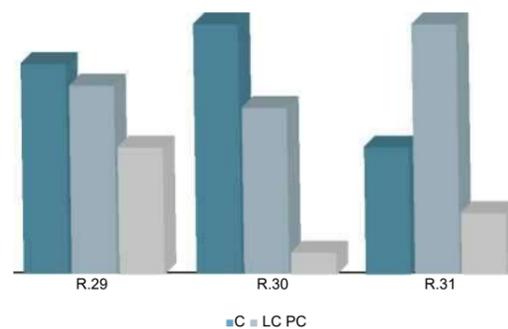
GRECO äußerte Bedenken, dass Änderungen der Rechtsvorschriften den Wettbewerbsausschuss aus dem System für die Ernennung von Mitgliedern der armenischen Korruptionspräventionskommission (CPC) entfernen und ein System der Direkternen durch das Parlament eingeführt haben; der Wettbewerbsausschuss wurde nach dem Bericht von GRECO wieder eingesetzt.³⁰⁰ Mit Unterstützung des Europarates wurde ein Rechtsrahmen für die Einreichung und Überprüfung von Vermögensanmeldungen und eine stärkere CPC-Kapazität bei der Anwendung der Anlageerklärungsregelung umgesetzt.

- ▶ Unzureichende Infrastruktur und unzureichende Kapazitäten sind nach wie vor ein wiederkehrendes Problem. In Südosteuropa haben ACAs oft weniger Personal als gesetzlich vorgeschrieben. Dies wirkt sich unmittelbar auf die Arbeitsbelastung der Mitarbeiter aus, insbesondere in nachfrageorientierten Bereichen wie der Überwachung von Interessenkonflikten, der politischen Finanzierung und der Überprüfung der Offenlegung von Vermögenswerten aufgrund eines offensichtlichen Missverhältnisses zwischen der Anzahl der eingehenden Dateien und dem Personal, das ihrer Verarbeitung zugewiesen wurde. Die Vernachlässigung der organisatorischen Infrastruktur der ACAs und eine stärkere Fokussierung auf Aktivitäten an vorderster Front sind in vielen Mitgliedstaaten zu beobachten. In Nordmazedonien stellte die GRECO fest, dass zwar erhebliche finanzielle Mittel in die staatliche Kommission für Korruptionsprävention (SCPC) eingeflossen sind, sie aber noch nicht voll funktionsfähig ist und die SCPC ihre Aufgaben nicht ordnungsgemäß erfüllen kann. Ein besonderes Anliegen ist die beträchtliche Anzahl von Fällen zur Offenlegung von Interessenkonflikten und Vermögensgegenständen, an denen Top-Führungskräfte beteiligt sind, die vom SCPC bearbeitet werden.³⁰¹
- ▶ In mehreren Mitgliedstaaten fehlt nach wie vor ein Integritätsrahmen für Parlamentsabgeordnete und Beamte in Führungspositionen. Die Entscheidungsfindung von ACAs ist unzureichend transparent, auch in Bezug auf die Bearbeitung von hochkarätigen Fällen in einigen Ländern.
- ▶ Unbesetzte Stellen oder Stellen von Interimsbeamten, einschließlich der leitenden Funktionen in der Steuerverwaltung, Finanznachrichtendienststellen oder anderen Institutionen (wie es in Montenegro der Fall war) zu halten, ist besorgniserregend, wenn solche Situationen über einen langen Zeitraum andauern. In der Ukraine dauerte die Ernennung des neuen Leiters der Sonderstaatsanwaltschaft für Korruptionsbekämpfung (SAPO) fast zwei Jahre (2020-2022), was die ordnungsgemäße Verwaltung der Institution beeinträchtigte.
- ▶ Die COVID-19-Pandemie und die politische Instabilität in mehreren Kontexten haben wichtige legislative Initiativen zur Stärkung der Integrität sowie der Korruptionsbekämpfung und der Geldwäschebekämpfung verzögert. Dies war in Montenegro der Fall, wobei die primären Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung und restriktive Maßnahmen im Zusammenhang mit gezielten finanziellen Sanktionen betroffen waren.
- ▶ Korruptionsbekämpfungsmechanismen haben nach wie vor nur begrenzte Auswirkungen in besonders gefährdeten Gebieten (z. B. in Albanien, Straßeninfrastruktur, Eigentum, Zoll, Steuerverwaltung, Bildung, Gesundheit und öffentliches Beschaffungswesen). In mehreren Mitgliedstaaten muss die Transparenz und Rechenschaftspflicht im Privatsektor sowie bei der Ermittlung, Analyse, Bewertung und Minderung von Korruptionsrisiken weiter erhöht werden.

Anti-Geldwäsche-Behörden

Die Mitgliedstaaten haben nach wie vor Schwierigkeiten, die Wirksamkeit ihrer Maßnahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in Schlüsselbereichen wie der Untersuchung von Geldwäschefällen und der Transparenz juristischer Personen zu verbessern.

Es wurde festgestellt, dass die meisten Gerichtsbarkeiten, die Gegenstand der Bewertung von MONEYVAL sind, eine angemessene rechtliche und institutionale Grundlage haben, die Finanznachrichtendienststellen und die operative Unabhängigkeit und Autonomie der Strafverfolgung sowie ein wirksames Funktionieren garantiert: 91 % der Länder von MONEYVAL wurden als „konform (C)“ oder „größtenteils konform (LC)“ mit internationalen Anforderungen befunden; Es wurde festgestellt, dass 95 % der

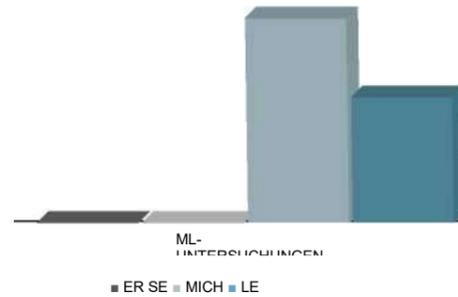


³⁰⁰ Greco Zwischenbericht über die Einhaltung der Vorschriften in Bezug auf Armenien (GrecoRC4(2021)15), angenommen am 22. September 2021, veröffentlicht am 30. September 2021.

³⁰¹ Greco-Konformitätsbericht für Nordmazedonien (GrecoRC5(2021)2), angenommen am 25. März 2021, veröffentlicht am 27. April 2021, Ziffer 123.

Gerichtsbarkeiten Strafverfolgungsbehörden benannt haben, die für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständig sind, und 86 % der Gerichtsbarkeiten haben diese Strafverfolgungsbehörden mit Befugnissen zur Verfolgung von Fällen betraut. Das praktische Ergebnis der Strafverfolgungsarbeit lässt jedoch viel zu wünschen übrig.

► MONEYVAL-Jurisdiktionen haben noch kein einziges positives „high (HE)“ oder „substanzielles“ Rating erhalten, das die praktische Untersuchung von Geldwäschefällen misst, obwohl die Strafverfolgungsbehörden über alle rechtlichen Instrumente und Befugnisse verfügen, um solche Fälle ordnungsgemäß zu verfolgen. Es wurde festgestellt, dass diese Behörden nicht proaktiv Finanzinformationen und internationale Zusammenarbeit nutzen, um Beweise zu erstellen und kriminelle Erträge in Geldwäschefällen zu verfolgen. Es wurde festgestellt, dass die Strafverfolgungsbehörden in vielen Ländern eine kleine Anzahl von Geldwäscheuntersuchungen durchführen, die nicht mit der großen Anzahl von erlösenden Straftaten in Einklang stehen.



► Es wurde festgestellt, dass die Fähigkeit vieler Strafverfolgungsbehörden verstärkt werden muss, indem zusätzliche personelle und informationstechnische Ressourcen bereitgestellt und die Fähigkeiten und Kenntnisse entwickelt werden, um komplexe Fälle zu verfolgen.

► Es wurde festgestellt, dass die mangelnde Transparenz juristischer Personen zu Herausforderungen in MONEYVAL-Rechten führt, von denen nur drei ausreichende Garantien schaffen konnten, um Transparenz zu gewährleisten. Es wurde festgestellt, dass die Staaten Schwierigkeiten haben, eine angemessene Risikobewertung juristischer Personen durchzuführen, was das Verständnis der Staaten davon einschränkt, wie diese Einrichtungen missbraucht werden können. Sie verfügen auch nicht über öffentliche Vorschriften über juristische Personen, auch über Informationen über den wirtschaftlichen Eigentümer, die als glaubwürdige und zuverlässige Quelle angemessener und geprüfter Daten dienen könnten.



▪ Der Europarat und die Europäische Kommission leisten technische Unterstützung und Hilfe für die Mitgliedstaaten, darunter Bulgarien, Kroatien, die Tschechische Republik, Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Portugal, Rumänien und die Slowakische Republik. Diese gemeinsamen Bemühungen zielen darauf ab, den Rahmen für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in diesen Ländern zu stärken und die risikobasierte Aufsicht zu verbessern, einschließlich der Entwicklung automatisierter Aufsichtsinstrumente (Kroatien, Portugal und der Slowakischen Republik), der Umsetzung von Sanktionen (Tschechische Republik, Lettland und Malta) und anderer vorrangiger Unterstützungs- und Unterstützungsbereiche.

▪ Risiken für die Integrität der AML/CFT-Behörden sind nach wie vor zahlreich. MONEYVAL wird weiterhin sicherstellen, dass seine Mitglieder die Wirksamkeit aller Arten von AML/CFT-Behörden gewährleisten und Aspekte wie operative Unabhängigkeit und Autonomie, Professionalität, Kapazität sowie finanzielle und personelle Ressourcen prüfen, die für ihre Effizienz und Wirkung von entscheidender Bedeutung sind. Ein Hauptaugenmerk liegt darauf, sicherzustellen, dass Selbstregulierungsgremien bestimmter Bekannter, die besonders anfällig für Geldwäscherisiken sind – wie Rechtsanwälte, Vertrauens- und Unternehmensdienstleister, Immobilienmakler und Händler von Edelmetallen und Steinen – wiederum von einer öffentlichen Behörde überwacht werden und somit eine zusätzliche Kontrollschicht bieten. Ein neuer Schwerpunkt ist die Schaffung wirksamer Aufsichtsrahmen für den Sektor virtuelle Währungen und die Sicherstellung, dass diese neuen Rahmenbedingungen hohe Integritätsstandards und Sicherheitsvorkehrungen für transnationale Krypto-Unternehmensgruppen anwenden.

KRIMINELLE UND NICHT STRAFRECHTLICHE DURCHSETZUNGSMECHANISMEN

▪ Rahmen für die öffentliche Integrität und Korruptionsprävention beruhen nicht nur auf der Definition und Überwachung der Integrität, sondern auch auf der Durchsetzung der einschlägigen Vorschriften. Der Europarat und andere internationale Normen³⁰² verlangen, dass die Mitgliedstaaten über faire, objektive und rechtzeitige

³⁰²Entscheidung (97) 24 des Ministerkomitees zu den zwanzig Leitprinzipien für die Korruptionsbekämpfung, dem Strafrechtsübereinkommen gegen Korruption, dem Zivilrechtsübereinkommen über Korruption (ETS Nr. 174), der OECD-Empfehlung zur öffentlichen Integrität (2017) und dem

Mechanismen verfügen, um mutmaßliche Integritätsverletzungen und Korruptionsdelikte zu bekämpfen. Dazu gehören sowohl kriminelle als auch nicht strafrechtliche Durchsetzungsmechanismen. Während einige Länder die politische Verantwortung in Form von „Namen und Scham“ als die wirksamste Sanktion bezeichnen, hält die GRECO dies nicht für ausreichend und hat die Entwicklung zusätzlicher Kontrollen und Sanktionen gefordert, um sicherzustellen, dass ethisches Fehlverhalten auch ohne Medienkontrolle und öffentlichem oder politischem Druck erkannt und behoben wird. Greco hat eine Reihe von Empfehlungen in Bezug auf die Rechenschaftspflicht und die Durchsetzung von Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung herausgegeben, beispielsweise zur Stärkung der öffentlichen Integritätsorgane und zur Ausstattung der Strafverfolgungsbehörden mit geeigneten Mitteln für die Durchführung von Ermittlungen und Ermittlungen. In einigen Fällen hat GRECO die Strafverfolgungsbehörden dazu ermutigt, im Umgang mit mutmaßlichen Straftaten von Top-Führungskräften aktiver zu sein und Investitionen auf der Grundlage eines begründeten Verdachts statt unwiderlegbarer Beweise zu starten.^{303 304 305}

■ GRECO hat auch an einige Länder Empfehlungen zu dem in der Entschließung des Ministerkomitees zu den zwanzig Leitprinzipien für die Korruptionsbekämpfung festgelegten Standard ausgesprochen, in dem festgelegt wird, dass die Immunitäten in einer demokratischen Gesellschaft auf das erforderliche Maß beschränkt werden sollten, um die Anstiftung, Strafverfolgung oder Entscheidung über Korruptionsdelikte nicht zu behindern. Greco hat insbesondere empfohlen, die Privilegien der Top-Führungskräfte in Bezug auf die Strafverfolgung für Handlungen, die außerhalb ihrer offiziellen Kapazitäten begangen werden, einzuschränken, und betont, wie wichtig objektive und faire Kriterien für die Aufhebung der Immunität sind.

Messkriterien

- ▶ Es werden klare Verfahren für die Bearbeitung von Beschwerden und Beschwerden der Öffentlichkeit und von Beamten, bei denen ein Verstoß gegen die Integrität vermutet wird, eingeführt.
- ▶ Bei der Wahrnehmung ihrer Mandate/Funktionen sind Beamte für ihr Handeln verantwortlich und unterziehen sich der erforderlichen Kontrolle.
- ▶ Das System der öffentlichen Haftung oder Rechenschaftspflicht berücksichtigt die Folgen des korrupten Verhaltens von Beamten.
- ▶ Die Immunität von Ermittlungen, Strafverfolgung und gerichtlichen Entscheidungen über Korruptionsdelikte beschränkt sich nur auf den in einer demokratischen Gesellschaft als notwendig erachteten Grad.

Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption (2004).

■ Durchsetzungsmechanismen für Integritätsverletzungen und Korruptionsdelikte unterscheiden sich zwischen den Mitgliedstaaten erheblich und spiegeln unterschiedliche Rechtstraditionen sowie nationale Prioritäten und Politiken wider. Ihre Integrität, Wirksamkeit und Wirkung wurden hauptsächlich von der fortlaufenden Überwachung der GRECO getragen, die dazu beigetragen hat, viele Probleme zu beheben und die Entwicklung kohärenter krimineller und nicht strafrechtlicher Durchsetzungsmechanismen in allen Mitgliedstaaten zu fördern.

■ GRECO hat die Effizienz und Wirkung der integritätsbezogenen Durchsetzungsmechanismen schrittweise verbessert, wobei einige Lücken bestehen.

■ In Litauen wurden neue Rechtsvorschriften eingeführt, die die Erklärungen der Parlamentarier über die Interessender Parlamentarier regeln, wobei ein spezifisches Register die Effizienz erhöht und zu einer wirksameren Überwachung und Durchsetzung der einschlägigen Vorschriften führt. Das System sieht auch mögliche eingehende Kontrollen durch die Gegenprüfung verschiedener Register vor.³¹⁶

■ In Nordmazedonien begrüßte GRECO die Tatsache, dass Top-Führungskräfte und Berater der Zentralregierung den neuen Ethikkodex einhalten müssen und dass Verstöße zu abgestuften Sanktionen, einschließlich Entlassungen, führen können.³¹⁷

■ GRECO stellte fest, dass die Fähigkeit des griechischen Parlaments, den Antrag eines Staatsanwalts auf Aufhebung der Immunität des Dienstes und der ehemaligen Regierungsmitglieder abzulehnen, streng auf die Fälle beschränkt ist, die unmittelbar gegen parlamentarische Aufgaben verstoßen, und dass dies keine Korruptionsdelikte umfasst. Greco war zufrieden, dass

303 Siehe GRECO 22nd General Activity Report (2021), „Anti-corruption trends, challenges and good practices in Europe & the United States of America“, S. 13.

304 Greco Addendum zum zweiten Compliance-Bericht für Litauen (GrecoRC4(2021)2), angenommen am 25. März 2021, veröffentlicht am 6. Mai 2021, Ziffer 22.

305 Greco-Konformitätsbericht für Nordmazedonien (GrecoRC5(2021)2), angenommen am 25. März 2021, veröffentlicht am 27. April 2021, Ziffer 25.

- ▶ Sanktionen für Korruptionsdelikte und Integritätsverletzungen sind wirksam, verhältnismäßig und abschreckend.
- ▶ Alle Maßnahmen zur Durchsetzung und Rechenschaftspflicht werden im Einklang mit der Rechtsstaatlichkeit und der Achtung der Menschenrechte ergriffen, und es wird ein notwendiges Gleichgewicht zwischen Kriminalitätskontrolle und dem Schutz der individuellen Rechte erreicht.

Erkenntnisse

die Immunität könnte zwingend aufgehoben werden, wenn der Antrag nicht mit der Erfüllung der Aufgaben des Parlamentariers oder des Dienstes oder des ehemaligen Ministers verbunden war.³⁰⁶

- Es gibt jetzt mehr Transparenz in Bezug auf Beschwerden, einschließlich ihrer Anzahl und des Ergebnisses. Greco begrüßte die Entscheidung des schwedischen Polizeikommissars, Informationen über die eingegangenen Beschwerden und Ermittlungen der schwedischen Sonderuntersuchungsabteilung sowie die laufenden Arbeiten zur Einrichtung eines benannten Portals auf der externen Website der Polizeibehörde zu veröffentlichen.³⁰⁷
- Mangel an ordnungsgemäßer Überwachung und Durchsetzung der internen Vorschriften ist nach wie vor ein allgemeines Anliegen. In Spanien empfahl die GRECO beispielsweise, dem Rat für Transparenz und verantwortungsvolles Regieren eine angemessene Unabhängigkeit, Autorität und die Ressourcen zur wirksamen Wahrnehmung seiner Überwachungsaufgaben zur Verfügung zu stellen.³⁰⁸
- Einmischung in die autonome Entscheidungsfindung von Justiz- oder Staatsanwaltschaftsräten wurde in mehreren Mitgliedstaaten gemeldet. In Armenien bekräftigte die GRECO ihren Standpunkt, dass die Rolle des Justizministers bei Disziplinarverfahren gegen Richter aufgehoben werden sollte, da sie nicht mit der Unabhängigkeit der Justiz vereinbar ist.³⁰⁹
- Während das Arsenal von Maßnahmen zur Förderung der Einhaltung von Integritäts- und Korruptionsbekämpfungsnormen mit einer breiten Palette von strafrechtlichen, administrativen und zivilrechtlichen Maßnahmen und Sanktionen verstärkt wurde, fehlen die Verwaltungssanktionen in angemessener Weise, um Verstöße gegen Integrität und Korruption zu bestrafen, die die Schwere einer kriminellen Handlung nicht erreichen. Dies war der Fall in Malta, wo GRECO feststellte, dass der Entwurf des Ethikkodex für die Abgeordneten keine Bestimmungen über Sanktionen und deren wirksame Durchsetzung im Falle von Verstößen enthielt.³¹⁰
- Ein fragmentierter Ansatz zur Überwachung der Einhaltung der Vorschriften und das Fehlen einer klaren Abgrenzung zwischen der administrativen (internen) und der strafrechtlichen Reaktion auf Disziplinarfälle bestehen weiterhin. Dies ist eine Sorge, die GRECO in Bezug auf die Polizeikräfte in Polen zum Ausdruck gebracht hat, wo noch Fortschritte vorliegen, um zu sehen, ob eine Klärung der Zuständigkeiten zwischen den verschiedenen an der internen Aufsicht beteiligten Stellen stattgefunden hat.³¹¹ Reformen sind erforderlich, um Regeln, Aufsichtsrollen und Verfahren, die durch die Nichteinhaltung ausgelöst werden, zu präzisieren.
- Mechanismen zur Kontrolle polizeilicher Fehlverhaltens mit unabhängigen und objektiven Ermittlungen zu Polizeibeschwerden und einem ausreichenden Maß an Transparenz für die öffentliche Kontrolle fehlen in einigen Ländern. In Kroatien empfahl GRECO, dass die Polizeibeamten eine Verpflichtung zur Meldung von Fehlverhalten im Zusammenhang mit der Integrität vorschreiben, auf die sie im Dienst stoßen.³¹² Greco stellte fest, dass das slowakische Büro des Inspektionsdienstes (BIS) Berichte von Hinweisgebern innerhalb der Polizei verarbeitet, obwohl sie gegenüber dem Innenministerium verantwortlich sind. Nach Ansicht der GRECO würde diese Rolle besser einem externen unabhängigen Gremium übertragen.³¹³
- Schließlich ist die Frage der Immunität in einigen Mitgliedstaaten noch anhängig. In Türkiye empfahl die GRECO, Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass die Aufhebung der parlamentarischen Immunität die strafrechtlichen Ermittlungen in Bezug auf Abgeordnete, die mutmaßlich Korruptionsdelikte begangen haben, nicht

³⁰⁶ Greco Addendum zum zweiten Compliance-Bericht für Griechenland (GrecoRC4(2022)8), angenommen am 25. März 2022, veröffentlicht am 1. Juni 2022, Ziffer 50.

³⁰⁷ Greco Compliance Report in Bezug auf Schweden (GrecoRC5(2021)1), angenommen am 25. März 2021, veröffentlicht am 24. November 2021, Ziffer 83.

³⁰⁸ Greco-Konformitätsbericht für Spanien (GrecoRC5(2021)8), angenommen am 22. September 2021, veröffentlicht am 29. März 2022, Ziffer 40.

³⁰⁹ Greco Zwischenbericht über die Einhaltung der Vorschriften in Bezug auf Armenien (GrecoRC4(2021)15), angenommen am 22. September 2021, veröffentlicht am 30. September 2021, Ziffer 43.

³¹⁰ Greco Addendum zum zweiten Compliance-Bericht für Malta (GrecoRC4(2021)10), angenommen am 25. März 2021, veröffentlicht am 31. Mai 2021, Ziffer 13.

³¹¹ Greco-Konformitätsbericht in Bezug auf Polen (GrecoRC5(2021)4), angenommen am 25. März 2021, veröffentlicht am 27. September 2021, Ziffer 116.

³¹² Greco-Konformitätsbericht in Bezug auf Kroatien (GrecoRC5(2021)10), angenommen am 3. Dezember 2021, veröffentlicht am 22. Dezember 2021, Ziffer 65.

³¹³ Greco-Konformitätsbericht für die Slowakische Republik (GrecoRC5(2021)7), angenommen am 22. September 2021, veröffentlicht am 19. Januar 2022, Ziffer 92.

behindert.³¹⁴ In Georgien empfahl GRECO, die Immunität von Richtern auf Tätigkeiten im Zusammenhang mit ihrer Beteiligung an gerichtlichen Entscheidungen („funktionale Immunität“) zu beschränken. Während ein Gesetzesänderungsentwurf in Erwägung gezogen wird, ist dies noch nicht umgesetzt worden.³¹⁵ In Kroatien wird derzeit noch daran gearbeitet, der Empfehlung der GRECO nachzukommen, das Gesetz zur Begrenzung der Verfahrensimmunität für Regierungsmitglieder zu ändern, indem Korruptionsdelikte, die einer öffentlichen Strafverfolgung unterliegen, ausgeschlossen werden.³¹⁶

Hinweisgeberschutz

In den letzten zwei Jahrzehnten hat der Europarat die Führungsrolle bei der Prüfung der Rolle des Pfeifenschlags in demokratischen Gesellschaften und bei der Entwicklung von Grundsätzen für die sichere Offenlegung von Informationen im öffentlichen Interesse übernommen. Dieser Prozess begann mit seinen Maßnahmen zur Korruptionsprävention und wurde später zu einer Frage der Menschenrechte und der demokratischen Regierungsführung, mit der jüngsten Annahme der Leitlinien für öffentliche Ethik (2020)³¹⁷ und einer Empfehlung zum Schutz von Hinweisgebern im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Doping im Sport (2022).³¹⁸

Der Schutz von Hinweisgebern ist ein grundlegender Aspekt der Meinungsfreiheit und der Gewissensfreiheit. Es ist wichtig für die Bekämpfung der Korruption und für die Gewährleistung und Förderung einer Kultur der Rechenschaftspflicht und Integrität in öffentlichen und privaten Institutionen, wie es in den 29 gemeinsamen Grundsätzen empfohlen wird, die in der Anlage zur [Empfehlung CM/Rec\(2014\)7 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zum Schutz von Hinweisgebern](#) enthalten sind.

Mehr Mitgliedstaaten des Europarats haben in den letzten zwei Jahren Gesetze zum Schutz von Hinweisgebern eingeführt,³¹⁹ entweder durch ein spezielles Whistleblowerschutzgesetz oder durch Rechtsvorschriften, die sich mit der geschützten Berichterstattung oder der Verhinderung von Vergeltungsmaßnahmen gegen Hinweisgeber befassen. Zu den ergänzenden Bemühungen gehörten die Veröffentlichung neuer oder umfassenderer Leitlinien zur Erleichterung des Whistleblowing-Prozesses, die Organisation spezieller Schulungen für Richter, die Umsetzung von Cam-Pigns und Bildung in der Öffentlichkeit sowie das aktive Engagement von Organisationen der Zivilgesellschaft in mehreren Mitgliedstaaten, um Hinweisgebern kostenlose und unabhängige Rechtsberatung anzubieten und sie im öffentlichen Interesse zu schützen.

Die meisten Länder, die von GRECO bewertet wurden, erhielten eine Empfehlung zum Schutz von Hinweisgebern in Strafverfolgungsbehörden, mit besonderem Schwerpunkt auf der Notwendigkeit, diesen Schutz zu stärken und spezielle Anleitungen und Schulungen für alle Ebenen der Hierarchie bereitzustellen. Der Schutz von Hinweisgebern ist in diesem Bereich besonders wichtig, da es in Strafverfolgungsbehörden möglicherweise eine „Mauer des Schweigens“ gibt. Damit das System in der Praxis funktioniert, sollte ein gesetzliches Vergeltungsverbot mit praktikablen Abhilfemaßnahmen und Erleichterungen für Hinweisgeber gekoppelt werden. Es sollte auch angemessene Sanktionen für diejenigen, die Vergeltungsmaßnahmen vorsehen. Greco hat festgestellt, dass mehr getan werden kann, um das Bewusstsein in diesem Bereich zu fördern, auch im Hinblick auf eine veränderte Wahrnehmung und Einstellung gegenüber geschützten Offenlegungen und Hinweisgebern innerhalb der Strafverfolgungsbehörden. Zu diesem Zweck sollten die Ausbildungsmöglichkeiten in den Strafverfolgungsbehörden in diesen Fragen intensiviert werden.

Es gibt noch einen langen Weg, bis Hinweisgeber wirksam geschützt werden, und die Schlüsselemente wirksamer institutioneller und normativer Regelungen, die Vertrauen schaffen und den Schutz stärken, müssen in zahlreichen Mitgliedstaaten überprüft werden. Die verabschiedeten Rechtsvorschriften schützen nicht immer sowohl die Beschäftigten des öffentlichen als auch des privaten Sektors und decken auch nicht die Meldung aller Formen von Fehlverhalten ab. Es muss mehr getan werden, um Whistleblower des privaten Sektors zu schützen.³²⁰

³¹⁴ Greco Dritter Zwischenbericht über die Einhaltung der Vorschriften für Türkei (GrecoRC4(2022)5), angenommen am 25. März 2022, veröffentlicht am 23. Juni 2022, Ziffer 28.

³¹⁵ Greco Addendum zum zweiten Compliance-Bericht für Georgien (GrecoRC4(2022)11), angenommen am 17. Juni 2022, veröffentlicht am 13. Juli 2022, Ziffer 45.

³¹⁶ Greco-Konformitätsbericht in Bezug auf Kroatien (GrecoRC5(2021)10), angenommen am 3. Dezember 2021, veröffentlicht am 22. Dezember 2021, Absatz 10.

³¹⁷ Leitlinien des Ministerkomitees des Europarats zur öffentlichen Ethik (CM(2020)27-addfinal), angenommen am 11. März 2020.

³¹⁸ Empfehlung zum Schutz von Hinweisgebern im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Doping im Sport (T-DO(2021)28 final), angenommen am 11. Januar 2022.

³¹⁹ Zum Beispiel in Kroatien, Zypern, Dänemark, Frankreich, Irland, Lettland, Litauen, Malta, Portugal und Schweden.

³²⁰ Siehe Europäischer Ausschuss für rechtliche Zusammenarbeit, [Evaluierungsbericht](#) zur Empfehlung CM/Rec(2014)7 zum Schutz von Hinweisgebern (Juni 2022).

TEIL II

DEMOKRATI
SCH
UMWELT



KAPITEL 6

MENSCHENWÜRDE

EINFÜHRUNG

T die umfassende Invasion der Ukraine durch die Russische Föderation hat die größte Vertreibung von Menschen in Europa seit dem Zweiten Weltkrieg provoziert und das Risiko von Menschenhandel und Ausbeutung verschärft. In den Mitgliedstaaten des Europarates wurden lobenswerte Schritte unternommen, um ukrainische Flüchtlinge zu schützen.

Das Bewusstsein für den konfliktbedingten Handel in den Nachbarländern der Ukraine und darüber hinaus ist im Vergleich zu anderen humanitären Krisen sehr hoch.

Die Bekämpfung des Menschenhandels muss für die Mitgliedstaaten weiterhin Priorität haben. Weitere Leitlinien wurden in der neuen [Empfehlung des Ministerkomitees](#) zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels zum Zwecke der Ausbeutung von Arbeitskräften gegeben, deren Begründung [eine umfassende Liste von Maßnahmen in den Bereichen Prävention, Arbeitsmarktregulierung, Opferidentifizierung und -hilfe, Strafverfolgung und Unternehmensverantwortung](#) enthält.³³³ Es bedarf verstärkter Maßnahmen, um die strafrechtliche Reaktion zu stärken und die Opfer für den erlittenen Schaden zu entschädigen.

Der Europäische Ausschuss zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) hat weiterhin Vorwürfe wegen Misshandlung von Häftlingen durch Strafverfolgungsbeamte und Bedienstete in Gefängnisanstalten, psychiatrischen Einrichtungen und Sozialheimen erhalten. Die grundlegenden Schutzmaßnahmen gegen Misshandlungen werden in allen Ländern immer noch nicht vollständig eingehalten. Dennoch haben die CPT-Delegationen Fortschritte bei den Bemühungen der Behörden zur ordnungsgemäßen Untersuchung von Folter- und Misshandlungsvorfällen bei einer bestimmten Anzahl von Landbesuchen beobachtet.

Bei Besuchen nach der Pandemie stellte das CPT fest, dass einige Haftorte weiterhin Beschränkungen für zwischenmenschliche Kontakte aufwiesen und lange Quarantänezeiten aufrechterhalten. Andere Staaten erleichterten die Überbelegung des Gefängnisses, indem sie während der COVID-19-Pandemie auf nicht freiheitsentziehende Maßnahmen zurückgriffen. Jüngste Besuche der CPT deuten darauf hin, dass dies für einige Länder vorübergehend gewesen sein könnte.

In den letzten Jahrzehnten war der Europarat an der Spitze der Standardsetzung der Frauenrechte, getreu seinem Mandat als gesamteuropäische Menschenrechtsorganisation. Die Istanbul Konvention ist das wichtigste Instrument des Europarats für die Rechte der Frau und gewinnt weiterhin an Bedeutung. Da die Zahl der Ratifikationen stetig ansteigt, ist sie derzeit mit 37 eine treibende Kraft für den Wandel auf nationaler Ebene.

Überwachung durch die Aktionsgruppe Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt (GREVIO) und ihr Ausschuss der Vertragsparteien zeigen, dass das Übereinkommen zu einer größeren gesetzgeberischen und politischen Übereinstimmung auf nationaler Ebene in mehreren Ländern geführt hat. Die Notwendigkeit, umfassende und koordinierte Politiken in Bezug auf alle Formen von Gewalt, die unter das Übereinkommen von Istanbul fallen, zu entwickeln und finanzielle und personelle Ressourcen bereitzustellen, wird mit konkreten Maßnahmen getroffen.

Die Kriminalisierung der verschiedenen Formen der Online-Gewalt gegen Frauen schreitet in vielen Mitgliedstaaten voran. Dies wurde durch die Empfehlung von GREVIO zur digitalen Dimension von Gewalt gegen

³³³Empfehlung [CM/Rec\(2022\)21](#) des Ministerkomitees zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels zum Zwecke der Ausbeutung von Arbeitskräften.

Frauen gefördert.³³⁴ Angesichts des Ausmaßes dieses besorgniserregenden Phänomens und seines sich entwickelnden Charakters wird die internationale Gemeinschaft ihre Anstrengungen verstärken müssen, um diese neuen Formen geschlechtsspezifischer Gewalt zu verhindern, die Opfer zu schützen und eine wirksame Verurteilung der Täter sicherzustellen.

- sexueller Missbrauch und Ausbeutung von Kindern im Internet sind wirklich globale Themen, und es müssen Anstrengungen unternommen werden, um Empfehlungen des Ausschusses der Vertragsparteien des Übereinkommens zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch (Lanzarote-Ausschuss) umzusetzen und die internationale Zusammenarbeit weiter zu stärken. Das Übereinkommen des Europarates zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch (CETS Nr. 201, Übereinkommen von Lanzarote), das von der Europäischen Union ratifiziert werden kann, und für den Beitritt von Drittstaaten enthält eine Blaupause für Staaten zur Bekämpfung dieses Verbrechens. Die Förderung dieser Einberufung auf globaler Ebene ist jetzt fristgerecht.

- Während Fortschritte bei der Bereitstellung von Zugang zu Gerichten für Kinder erzielt wurden, gibt es immer noch einige kurze Wege für Kinderopfer oder Zeugen und insbesondere für Kinder, die riskantes und schädliches Verhalten zeigen. Das Barnahus-Modell hat sich als vielversprechende Praxis in ganz Europa erwiesen und bietet einen wirklich kinderfreundlichen Justizprozess, bei dem das Opfer des Kindes im Mittelpunkt des Verfahrens steht. Der Europarat verpflichtet sich, dieses Modell in seinen Mitgliedstaaten weiter zu fördern.

- Die Anerkennung des Rechts der Kinder auf Beteiligung an Entscheidungsprozessen, die Verabschiedung von Rechtsvorschriften oder Maßnahmen zur Stärkung des Rechts von Kindern auf Anhörung in allen sie betreffenden Angelegenheiten, auch durch die Stärkung des Rechtsrahmens für Menschenrechtsverteidiger von Kindern, muss auf der Tagesordnung der Mitgliedstaaten bleiben.

- Der Krieg der Russischen Föderation gegen die Ukraine und die COVID-19-Pandemie haben deutlich gemacht, dass Frauen und Mädchen von solchen Krisen überproportional betroffen sind, die geschlechtsspezifische Ungleichheiten verschärfen und gleichzeitig die Themen häuslicher Gewalt und unbezahlter Pflegearbeit ins Rampenlicht rücken. Die negativen Auswirkungen dieser Krisen haben jahrelange Fortschritte bei der wirtschaftlichen und politischen Stärkung von Frauen ausgelöscht. Daher ist es von entscheidender Bedeutung, besser vorbereitet zu sein und eine geschlechtersensible Bewältigung von Krisen im Zusammenhang mit Konflikten, wirtschaftlichem Abschwung oder Klimawandel sicherzustellen.

- Es gab auch einen starken Anstieg der Anti-Gender-Bewegungen, die die Fortschritte bei den Frauenrechten und der Gleichstellung der Geschlechter gefährden. Die Gegenreaktion auf geschlechterbezogene Politiken und Maßnahmen führt zu ausschließenden Narrativen mit schädlichen Nebenwirkungen wie der Fortdauer geschlechtsspezifischer Gewalt, Sexismus und Diskriminierung sowie erhöhten Risiken für die Rechte aller Frauen.

- In diesem schwierigen Kontext spielt die Europäische Sozialcharta eine entscheidende Rolle. Sie fördert soziale Gerechtigkeit, gerechte Verteilung von Lasten und Gewinnen und garantiert ein dringend benötigtes Sicherheitsnetz. Im Jahr 2022 wurde besonderes Augenmerk auf die Rechte von Menschen in schutzbedürftigen Situationen gelegt, die vom Schutz vor sozialer Ausgrenzung und Armut bis hin zu Sozialleistungen und dem Sozialschutz älterer Menschen reichen.

- Die Mitgliedstaaten haben sich dem Ziel der Stärkung der sozialen Rechte angenommen und die Modernisierung des Überwachungssystems der Europäischen Sozialcharta eingeleitet. Im September 2022 ermöglichte das Ministerkomitee dem Europäischen Ausschuss für soziale Rechte, der Prüfung der drängendsten Fragen der sozialen Rechte Vorrang einzuräumen, z. B. Fragen der sozialen Rechte, die sich aus der derzeitigen Krise oder den umfassenderen sozialen Veränderungen ergeben, die durch die rasche Zunahme der Zahl der Arbeitnehmer, die Dienstleistungen auf digitalen/Online-Plattformen erbringen, und die Notwendigkeit, ihren Sozialschutz sicherzustellen, Vorrang haben.

BEKÄMPFUNG DES MENSCHENHANDELS

Messkriterien

- ▶ Das nationale Recht unter Strafe stellt den Menschenhandel gemäß der Definition in Artikel 4 des Übereinkommens des Europarats über Maßnahmen gegen den Menschenhandel (SEV Nr. 197).

³³⁴ GREVIOs Allgemeine Empfehlung Nr. 1 zur digitalen Dimension von Gewalt gegen Frauen.

^{Krieg} Und humanitäre Krisen schaffen einen fruchtbaren Boden für organisierte kriminelle Gruppen und individuelle Profite, um schutzbedürftige Personen anzusprechen. Die Aggression der Russischen Föderation gegen die Ukraine hat die größte Vertreibung von Menschen in Europa seit dem Zweiten Weltkrieg provoziert, was die Gefahr von Menschenhandel und Menschenhandel verursacht.

- ▶ Es wurden umfassende nationale Politikdokumente (Strategien und/oder Aktionspläne) zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels für alle Formen der Ausbeutung angenommen.
- ▶ Opfer von Menschenhandel werden als solche identifiziert und erhalten Unterstützung, Schutz, Rechtsbehelfe und Unterstützung bei ihrer sozialen Eingliederung.
- ▶ Menschenhandelsdelikte werden wirksam untersucht und strafrechtlich verfolgt und mit wirksamen, verhältnismäßigen und abschreckenden Sanktionen geahndet.

Erkenntnisse

Ausbeutung. In einer Erklärung vom 17. März 2022 forderte die [Expertengruppe des Europarats für Maßnahmen gegen Menschenhandel \(GRETA\) die Staaten auf, dringend zu handeln, um Menschen, die aus der Ukraine fliehen, vor Menschenhandel zu schützen](#). Darüber hinaus veröffentlichte GRETA am 4. Mai 2022 einen [Leitfaden mit praktischen Ratschlägen](#), um sicherzustellen, dass öffentliche Stellen, nichtstaatliche Organisationen, der Privatsektor und die breite Öffentlichkeit die durch den Krieg in der Ukraine verursachten Risiken des Menschenhandels minimieren.

▪ Während seiner Länderbesuche sammelte GRETA Informationen über Maßnahmen, die ergriffen wurden, um das Risiko des Menschenhandels mit ukrainischen Flüchtlingen zu verhindern und zu begrenzen. In Polen, dem wichtigsten Ankunftsland für Flüchtlinge, die vor dem Krieg fliehen, sieht das Gesetz vom 12. März 2022 über die Unterstützung ukrainischer Bürger eine vorübergehende Erhöhung der Sanktionen für die Begehung von Menschenhandel vor. Die systematische Registrierung aller Personen und Organisationen, die vor dem Krieg fliehen, wurde eingeführt. Außerdem wurden Maßnahmen ergriffen, um Flüchtlinge und die Öffentlichkeit darüber zu informieren, wie Menschenhandel durch Plakate und Flugblätter an Grenzübergangsstellen, Aufnahmezentren, Bahnhöfen und Rathäusern sowie durch Online-Informationen verhindert werden kann. Zum Zeitpunkt des Besuchs von GRETA im Juni 2022 wurden bei Personen, die vor dem Krieg in der Ukraine fliehen, keine Opfer von Menschenhandel identifiziert, aber vier Verdachtsfälle wurden entdeckt. Ein Fall von Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung von zwei ukrainischen Mädchen wurde nach einer Untersuchung bestätigt, und das Verfahren läuft.

▪ In Spanien ermöglichten die im März 2022 verabschiedeten Rechtsvorschriften über dringende Maßnahmen zur Bewältigung der wirtschaftlichen und sozialen Folgen des Krieges in der Ukraine die lokalen Behörden und spezialisierten NRO, entdeckten Opfern sexueller Ausbeutung den Status des Opfers des Menschenhandels zu gewähren. In den Niederlanden hat die Regierung im Ministerium für Justiz und Sicherheit eine spezifische Generaldirektion eingerichtet, die sich mit der Koordinierung der Politik, dem Hafen und der Planung der Aufnahme von Vertriebenen aus der Ukraine befasst. Sechs Untersuchungen zu möglichen Fällen von Menschenhandel (fünf in Bezug auf sexuelle Ausbeutung und ein Betrugsfall, der auch Ausbeutung beinhalten kann) wurden untersucht. In Schweden teilten die Behörden GRETA mit, dass sich rund 40 ukrainische Flüchtlinge über Arbeitsausbeutung beschwert hätten, nach Ermittlungen wurden jedoch keine Opfer von Menschenhandel ermittelt.

▪ Die Zahl der bestätigten Fälle von Menschenhandel im Zusammenhang mit dem Krieg der Russischen Föderation in der Ukraine ist nach wie vor gering, was ein Zeichen für den Erfolg der frühen präventiven Maßnahmen zum Schutz von Flüchtlingen und zur Minderung der Risiken des Menschenhandels sein kann. Das Bewusstsein für den Menschenhandel im Zusammenhang mit dem Krieg in der Ukraine ist im Vergleich zu anderen humanitären Krisen sehr hoch. Der Menschenhandel wurde jedoch seit jeher als „unsichtbares Verbrechen“ betrachtet, und der Einsatz neuer Technologien zur Erleichterung des Menschenhandels erschwert die Aufdeckung. Die sozialen und wirtschaftlichen Verwundbarkeiten der Millionen von Menschen, die vom Krieg in der Ukraine betroffen sind, dürften im Laufe der Zeit zunehmen. Deshalb sind koordinierte Maßnahmen und ein rascher Informationsaustausch auf nationaler und internationaler Ebene von entscheidender Bedeutung, um Menschenhandel zu verhindern, potenzielle Opfer aufzuspüren und aufgedeckte Fälle zu untersuchen und strafrechtlich zu verfolgen.

▪ GRETA führte die dritte Evaluierungsrunde des Übereinkommens des Europarats über Maßnahmen gegen den Menschenhandel durch, die sich auf den Zugang zu Gerichten und wirksame Rechtsbehelfe für Opfer des Menschenhandels konzentrierte. Die Berichte von Greta sind Beispiele für legislative, politische und praktische Maßnahmen. In Malta wurden beispielsweise die Rechtsvorschriften geändert, um die Sanktion für Menschenhandel zu erhöhen, indem neue erschwerende Umstände für Straftaten im Zusammenhang mit Menschenhandel eingeführt wurden, wobei Unternehmen, die am Menschenhandel beteiligt sind, von öffentlichen Vergabeverfahren ausgeschlossen und der Zugang von Opfern des Menschenhandels zu Hilfeleistungen

verbessert wurden.³³⁵ In Belgien wurde eine spezifische Bestimmung über die Nichtbestrafung von Opfern des Menschenhandels für rechtswidrige Handlungen, zu deren Begehung sie gezwungen wurden, in das Strafgesetzbuch aufgenommen.³³⁶ In Frankreich wurde ein spezialisiertes Zentrum für Kinder, die Opfer von Menschenhandel sind, eingerichtet, die von einer Nichtregierungsorganisation betrieben wird, die pädagogische, psychologische, rechtliche und gesundheitliche Unterstützung leistet.³³⁷ In Lettland wurde eine multidisziplinäre Kommission zur Identifizierung von Opfern eingerichtet und Maßnahmen ergriffen, um die Aufdeckung von Opfern von Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung zu verbessern.³³⁸

▪ Gleichzeitig weisen die GRETA-Berichte auf mehrere anhaltende Lücken hin. Der Zugang zu Entschädigungen ist eine große Herausforderung. Die unzureichende Reaktion der Strafjustiz auf Menschenhandel ist ein weiterer hartnäckiger Concern. Menschenhandelsdelikte betreffen oft mehrere Opfer und Täter in mehreren Ländern und können andere Straftaten umfassen. Der Mangel an Ressourcen und Priorisierung trägt zu geringen Strafverfolgungs- und Verurteilungsraten von Tätern bei. Die schnelle Rückkehr der Opfer in ihre Herkunftsländer ist ein weiterer Faktor, der die Fähigkeit der Behörden, Menschenhändler strafrechtlich zu verfolgen, beeinträchtigt. Greta hat weitere Schritte empfohlen, um sicherzustellen, dass Fälle von Menschenhandel proaktiv untersucht und effektiv verfolgt werden, was zu wirksamen, angemessenen und abschreckenden Strafen führt.

▪ Eine weitere wichtige Lücke betrifft die Identifizierung von Opfern von Menschenhandel, die in mehreren Ländern davon abhängen, dass Opfer Beschwerden einreichen und an der Untersuchung mitarbeiten. Greta hat die Notwendigkeit eines formalisierten nationalen Befassungsmechanismus betont, der die Verfahren und Rollen aller Akteure an vorderster Front definiert, die mit Opfern von Menschenhandel in Kontakt kommen können, darunter NRO, Arbeitsinspektoren, Sozialarbeiter und Kinderschutzpersonal.

▪ Eine wachsende Zahl von Urteilen des Gerichtshofs im Zusammenhang mit verschiedenen Artikeln der Europäischen Menschenrechtskonvention (meist Artikel 4, aber auch Artikel 2, 3, 6.1, 8 und 13) beziehen sich auf die Berichte von GRETA.³³⁹

▪ Die neue [Empfehlung des Ministerkomitees](#) zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels zum Zwecke der Ausbeutung von Arbeitskräften, die am 27. September 2022 angenommen wurde, wurde im Einklang mit dem Fahrplan des Generalsekretärs zur Stärkung der Bekämpfung des Menschenhandels zum Zwecke der Ausbeutung von Arbeitskräften ausgearbeitet.³⁴⁰ Die Empfehlung ergänzt bestehende rechtsverbindliche Instrumente und

³³⁵ Bericht der dritten Greta-Evaluierungsrunde über Malta, 2021, Ziffern 15-16.

³³⁶ Bericht der dritten Greta-Evaluierungsrunde über Belgien, 2022, Ziffer 115.

³³⁷ Bericht der dritten Greta-Evaluierungsrunde über Frankreich, 2022, Ziffer 239.

³³⁸ Bericht der dritten Greta-Evaluierungsrunde über Lettland, 2022, Ziffern 153-164 und 179.

- ▶ Die Istanbul Konvention wurde ratifiziert.
- ▶ Umfassende und koordinierte Politiken wurden in Bezug auf alle Formen von Gewalt entwickelt, die unter das Übereinkommen von Istanbul fallen, und es werden finanzielle und personelle Ressourcen zugewiesen.
- ▶ Nationale Koordinierungsgremien wurden eingerichtet, um Gewalt gegen Frauen zu verhindern und zu bekämpfen.
- ▶ Spezielle Unterstützungsdienste für alle Formen von Gewalt wurden eingerichtet.
- ▶ Strafrecht bietet wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen in Bezug auf alle Formen von Gewalt gegen Frauen, die unter das Übereinkommen von Istanbul fallen, und Ermittlungen und Gerichtsverfahren werden zeitnah durchgeführt.
- ▶ Die Gleichstellungsstellen und -behörden erhalten die Befugnisse, Kompetenzen und Ressourcen zur Umsetzung der Gleichstellungspolitik und -gesetzgebung, zur Überwachung und Bewertung der Fortschritte sowie zur Koordinierung und Unterstützung von Gender-Mainstreaming-Aktivitäten anderer Regierungsstellen und anderer Organisationen im Einklang mit der Gleichstellungsstrategie des Europarats.
- ▶ Es wurden gezielte Maßnahmen ergriffen, um die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie, des wirtschaftlichen Abschwungs und des Krieges in der Ukraine, einschließlich der Gewalt gegen Frauen, auf die Gleichstellung der Geschlechter abzumildern.
- ▶ Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung des Sexismus und seiner Erscheinungen im öffentlichen und privaten Bereich wurden unter Zugrundelegung der Definition und der Leitlinien in der Empfehlung CM/Rec(2019)1 zur Verhütung und Bekämpfung von Sexismus ergriffen.
- ▶ Standards und Maßnahmen zum Schutz der Rechte von Migrantinnen, Flüchtlingen und Asylsuchenden werden weiterentwickelt und gefördert.

stützt sich auf die Überwachungsarbeit und -leitlinien von GRETA, die [Rechtsprechung des Gerichtshofs](#) sowie die Schlussfolgerungen und Beschlüsse des Europäischen Ausschusses für soziale Rechte. Er fordert die Mitgliedstaaten auf, nationale Gesetze, Strategien und Strategien zur Bekämpfung des Menschenhandels zum Zwecke der Ausbeutung von Arbeitskräften zu verabschieden, wobei ein menschenrechtsbasierter und opferorientierter Ansatz verfolgt wird. Die [Begründung der Empfehlung](#) enthält eine umfassende Liste von Maßnahmen in den Bereichen Prävention, Arbeitsmarktregulierung und -inspektionen, Opferidentifikation und -hilfe, Strafverfolgung, internationale Zusammenarbeit, Unternehmensverantwortung und Unternehmenshaftung.

Der Europarat hat die Mitgliedstaaten weiterhin bei ihren Bemühungen zur Umsetzung der GRETA-Empfehlungen durch Kooperationsprojekte in Bosnien und Herzegowina, Nordmazedonien, Serbien und Türkei sowie im Kosovo*, Tunesien und Marokko unterstützt. Eine Überarbeitung des HELP-E-Learning-Kurses zur Bekämpfung des Menschenhandels begann im Herbst 2022, und der aktualisierte Kurs wird 2023 verfügbar sein. Das Netzwerk spezialisierter Anwälte und Nichtregierungsorganisationen zur Bekämpfung des Menschenhandels ist für den Aufbau von Kapazitäten für die Bereitstellung von Rechtshilfe und Rechtsvertretung für Opfer von Menschenhandel von wesentlicher Bedeutung.

FÖRDERUNG UND SCHUTZ DER FRAUENRECHTE

Messkriterien

- Eine zunehmende Zahl von Staaten und anderen Organisationen verfolgt einen Gender-Mainstreaming-Ansatz in ihren Politiken und Aktivitäten.

Erkenntnisse

Die Republik Moldau, das Vereinigte Königreich und die Ukraine haben das Übereinkommen von Istanbul im Jahr 2022 ratifiziert, was trotz des Austritts von Türkei im Jahr 2021 positive Impulse und Beruhigung für eine breite Unterstützung für das Übereinkommen gab. Das Übereinkommen von Istanbul ist in 37 Mitgliedstaaten in Kraft.³⁴¹

neunundzwanzig Länder wurden von GREVIO bewertet und haben vom Ausschuss der Vertragsparteien maßgeschneiderte Empfehlungen erhalten, aus denen hervorgeht, wie wichtig es ist, alle Formen von Gewalt gegen Frauen unter gebührender Berücksichtigung der spezifischen Erfahrungen von Frauen mit Behinderungen, Migrantinnen und Flüchtlingen, Frauen mit nationalen und/oder ethnischen Minderheiten, Frauen mit Suchtproblemen und anderen Frauen, die von intersektioneller Diskriminierung bedroht sind, zu bekämpfen.³⁴² Seit Beginn der Aufsicht sind Fortschritte in diesem Bereich in mehreren Ländern sichtbar geworden, darunter Österreich,³⁴³ Portugal³⁴⁴ und Schweden.³⁴⁵ In Schweden unterstützte die Regierung beispielsweise das Sami-Parlament bei der Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen samische Frauen und Mädchen³⁴⁶ und bewertete die Situation von Frauen mit Behinderungen.³⁴⁷ Portugal hat spezielle Unterkünfte für häusliche Gewalt für ältere Frauen, die Opfer häuslicher Gewalt geworden sind, für Migrantinnen und Migrantinnen sowie für Frauen mit körperlichen Behinderungen und kognitiven Beeinträchtigungen eingeführt.³⁴⁸

Albanien hat die Ausbildung im Bereich der geschlechtsspezifischen Budgetierung ausgeweitet und die Einrichtung der ersten Zentren für sexuelle Gewalt finanziert.³⁴⁹ Insgesamt wurden die Mittel für wesentliche Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen in Österreich³⁵⁰ und Schweden

339. Siehe [Zoletic u. a./Aserbaidschan](#), Antrag Nr. 20116/12, Urteil vom 7. Oktober 2021; [V.C.L. und A.N. gegen United Kingdom](#), Antrag Nr. 77587/12 und 74603/12, Urteil vom 16. Februar 2021; [Lăcătuș v. Schweiz](#), Antrag Nr. 14065/15, Urteil vom 19. Januar 2021.

340. [SG/Inf\(2019\)34](#) und [SG\(2020\)29](#).

341. Staaten, die ratifiziert haben: Albanien, Andorra, Österreich, Belgien, Bosnien und Herzegowina, Kroatien, Zypern, Dänemark, Estland, Finnland, Frankreich, Georgien, Deutschland, Griechenland, Island, Irland, Italien, Liechtenstein, Luxemburg, Malta, die Republik Moldau, Monaco, Montenegro, die Niederlande, Nordmazedonien, Norwegen, Polen, Portugal, Rumänien, San Marino, Serbien, Slowenien, Spanien, Schweden, Schweiz, Ukraine und Vereinigtes Königreich.

Staaten, die unterzeichnet, aber nicht ratifiziert haben: Armenien, Bulgarien, die Tschechische Republik, Ungarn, Lettland, Litauen und die Slowakische Republik.

342. Der Ausschuss der Vertragsparteien gab ferner die [Empfehlung](#) zur Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt durch die Türkei (2019) ab, das sich später aus dem Übereinkommen von Istanbul zurückzog.

Schlussfolgerungen des [Ausschusses der Vertragsparteien zur Umsetzung der Empfehlungen für Österreich](#), Empfehlungen 1, 2, 3, 4, 5 und 9.

Schlussfolgerungen des [Ausschusses der Vertragsparteien zur Umsetzung der Empfehlungen für Portugal](#), Empfehlungen 2, 3 und 5.

Schlussfolgerungen des [Ausschusses der Vertragsparteien zur Umsetzung der Empfehlungen für Schweden](#), Empfehlungen 1, 3 und 8.

346. GREVIO Basisbewertungsbericht Schweden, Ziffer 126.

347. Ebd.

348. GREVIO Basisbewertungsbericht Portugal, Ziffer 17.

Schlussfolgerungen des [Ausschusses der Vertragsparteien zur Umsetzung der Empfehlungen in Bezug auf Albanien](#), Empfehlungen 1 und 4.

350. GREVIO Baseline Evaluation Report Austria, Absatz 2.

aufgestockt,³⁵¹ darunter höhere und stabilere Mittel für spezialisierte Unterstützungsdienste. Montenegro hat die Mittel für Programme und Projekte von Nichtregierungsorganisationen zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter³⁵² sowie für Unterkünfte für häusliche Gewalt und andere spezialisierte Unterstützungsdienste aufgestockt.³⁵³

- Die nationalen Koordinierungsgremien werden immer stabiler, wenn ihre Mandate, Strukturen und Ressourcen wachsen, und ihre Auswirkungen auf die Entwicklung einer umfassenden Politik für alle Formen von Gewalt gegen Frauen beginnen sich zu zeigen. Die jüngsten Evaluierungen von GREVIO zeigen Beispiele für nationale Aktionspläne für die Umsetzung des Übereinkommens von Istanbul und Rechtsvorschriften, die fest auf den Konzepten und Grundsätzen des Übereinkommens basieren.³⁵⁴

- Während die begrenzte Dienstleistungsreichweite und erhebliche Finanzierungspässe das Potenzial von spezialisierten Unterstützungsdiensten für Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt, insbesondere für Frauen und Mädchen, die intersektionaler Diskriminierung ausgesetzt sind, weiterhin erheblich einschränken, werden Fortschritte bei der Einführung oder Einführung spezieller Dienste für Opfer sexueller Gewalt erzielt.³⁵⁵

³⁵¹ GREVIO Basisbewertungsbericht Schweden, Ziffer 28.

³⁵² GREVIO-Basisbewertungsbericht Montenegro, Ziffer 262.

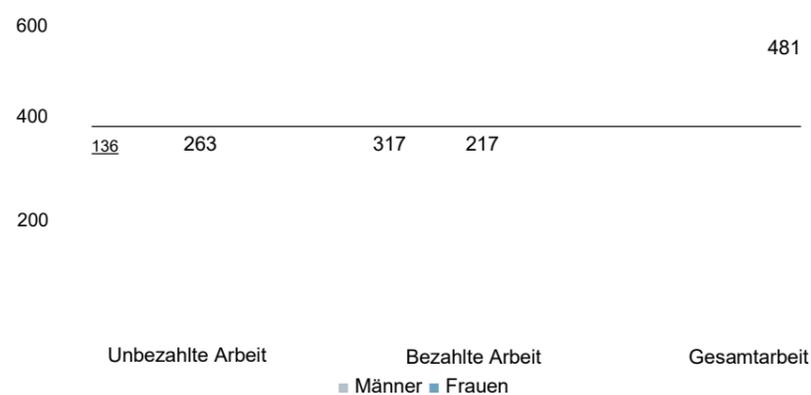
³⁵³Ebd., Rn. 129.

³⁵⁴ Siehe z. B. GREVIOs Basisbewertungsbericht zur Schweiz, Ziffer 8. Siehe auch GREVIOs Basisbewertungsbericht zu Georgien, Ziffer 34.

³⁵⁵ Zweiter Gesamtbericht über die Tätigkeiten von GREVIO, Ziffer 98, veröffentlicht im April 2021, abrufbar unter <https://rm.coe.int/GREVIO-s-Sekunden-Aktivitätsbericht-2021/1680a2165c>.

- Die Strafgesetzgebung in vielen Ländern wird immer stärker an die Anforderungen des Übereinkommens von Istanbul angepasst, und es gibt Fortschritte bei der Kriminalisierung und strafrechtlichen Verfolgung von Gewalt gegen Frauen im digitalen Bereich im Einklang mit der Empfehlung von GREVIO zu diesem Thema, einem wichtigen Instrument für Staaten angesichts einer wachsenden Bedrohung.³⁵⁶
- Die Stärke der Istanbuler Konvention zeigt sich auch daran, wie sich der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte auf seine Bestimmungen und auf die Überwachungstätigkeit von GREVIO in zahlreichen Fällen bezogen hat, die häusliche Gewalt und sexuelle Gewalt betreffen, darunter G.M. u. a. gegen *die Republik Moldau*, Malagić gegen³⁵⁷ *Kroatien*, I.M. u. a. gegen³⁵⁸ *Italien*, J.I. gegen³⁵⁹ *Kroatien*, C. gegen³⁶⁰ *Rumänien*, M.S. gegen³⁶¹ *Italien*,³⁶² *De Giorgi gegen Italien*,³⁶³ *Landi gegen Italien* ³⁶⁴ und Y. u. a. gegen *Bulgarien*.³⁶⁵ GREVIO zitiert weiterhin die Rechtsprechung des Gerichtshofs in seinen Basisbewertungsberichten, beispielsweise in den jüngsten Berichten über Bosnien und Herzegowina, Zypern, Georgien, Deutschland, Island und Rumänien.
- Die Versammlung forderte mit ihrem Generalberichterstatter für Gewalt gegen Frauen und dem Parlamentarischen Netzwerk Frauen frei von Gewalt in den nationalen Parlamenten regelmäßige Debatten über die Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen.
- Die Auswirkungen von COVID-19 und anderen sich abzeichnenden Krisen wurden bei der raschen Neubewertung des Bedarfs und der Anpassung der Aktions- und Kooperationsprogramme des Europarats berücksichtigt.
- Geschlechterblinde Entscheidungsfindung im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie führte dazu, dass Frauen die Belastung durch Sofortmaßnahmen, insbesondere während der Lockdown-Zeiträume, überproportional tragen. Die dramatischste Konsequenz war der signifikante Anstieg der häuslichen Gewalt infolge der weit verbreiteten Anwendung von Lockdowns.
- Die unverhältnismäßige Belastung unbezahlter Haushalts- und Pflegearbeit für Frauen während der Pandemie hatte auch erhebliche Auswirkungen auf die wirtschaftliche Unabhängigkeit von Frauen. Schul- und Kinderbetreuungsschließungen zwangen Eltern und insbesondere Frauen, zusätzliche unbezahlte Betreuungsarbeit in so unterschiedlichen Ländern wie Großbritannien, Italien und Spanien zu übernehmen.³⁶⁶

Zeit von Frauen und Männern in bezahlter und unbezahlter Arbeit (OECD, 2023, Minuten/Tag)



Quelle: Beschäftigung: Zeit für bezahlte und unbezahlte Arbeit, nach Geschlecht (oecd.org) ■ Einige Mitgliedstaaten haben eine geschlechtsspezifische Dimension in ihre Reaktion auf die Pandemie integriert. In Spanien beispielsweise wurde der Aufbau-, Transformations- und Resilienzplan (PRTR) als Reaktion auf die starken Auswirkungen der Pandemie auf die spanische Wirtschaft entwickelt. Die Gleichstellung der Geschlechter wurde in den Plan zur Förderung der Gleichbehandlung und der Chancen von Frauen und Männern einbezogen.

³⁵⁶ Siehe z. B. GREVIOs Basisbewertungsbericht zu Estland, Ziffern 166 und 216, und GREVIOs Basisbewertungsbericht zu Deutschland, Ziffer 236.

³⁵⁷ Antrag Nr. 44394/15 vom 22. November 2022.

³⁵⁸ Antrag Nr. 29417/17 vom 17. November 2022.

³⁵⁹ Antrag Nr. 25426/20 vom 10. November 2022.

³⁶⁰ Antrag Nr. 35898/16 vom 8. September 2022.

³⁶¹ Antrag Nr. 47358/20 vom 30. August 2022.

³⁶² Antrag Nr. 32715/19 vom 7. Juli 2022.

³⁶³ Antrag Nr. 23735/19 vom 16. Juni 2022.

³⁶⁴ Antrag Nr. 10929/19 vom 7. April 2022.

³⁶⁵ Antrag Nr. 9077/18 vom 22. März 2022.

³⁶⁶ Siehe <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/caregiving-in-crisis-gender-inequality-in-paid-and-unpaid-work-during-covid-19-3555d164/>.

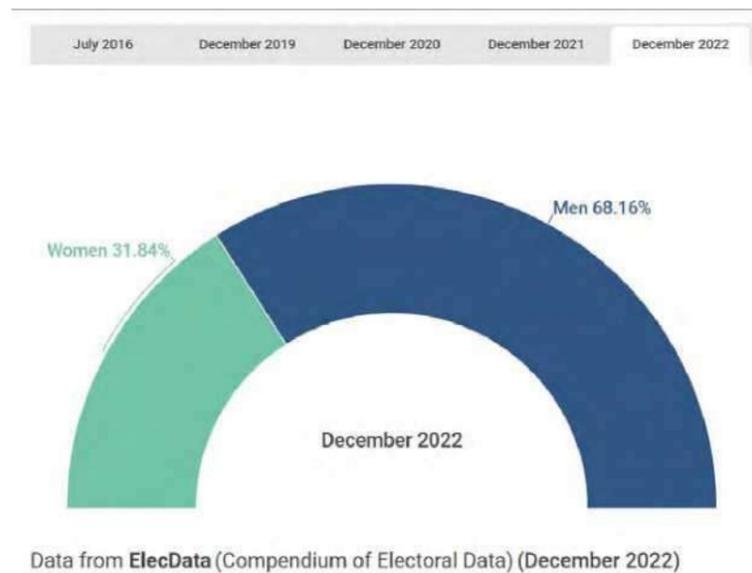
- Institutionelle Mechanismen für die Gleichstellung der Geschlechter spielen eine wichtige Rolle bei der Annahme von Maßnahmen zur Abmilderung der sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen von Krisen auf Frauen aufgrund struktureller geschlechtsspezifischer Ungleichheiten, der Überrepräsentanz von Frauen in Sektoren, die wesentliche Dienstleistungen erbringen, die erhöhte Belastung durch unbezahlte Pflegearbeit und die erhöhte Exposition von Frauen gegenüber verschiedenen Formen von Gewalt.
- Die diskriminierende Verteilung des ehelichen Vermögens in Scheidungsverfahren und das anhaltende Versäumnis, den Wert der unbezahlten Betreuung und der häuslichen Arbeit von Frauen zu berücksichtigen, verewigen weiterhin die wirtschaftliche Anfälligkeit von Frauen. Frauen stehen immer noch vor Herausforderungen bei der Durchsetzung von Unterhalts- und Unterhaltsanordnungen, die einen weiteren Beitrag zur Feminisierung der Armut leisten.
- Der Europarat unterstützt die nationalen Behörden bei der Bewältigung der Auswirkungen der Aggression der Russischen Föderation gegen die Ukraine bei der Arbeit mit Opfern von Gewalt gegen Frauen, darunter Binnenvertriebene und Migrantinnen, Flüchtlinge und Asylsuchende. In der Ukraine leisteten zivilgesellschaftliche Organisationen wichtige Unterstützung für Frauen.³⁶⁷
- Die Empfehlung CM/Rec(2022)17 des [Ministerkomitees zum Schutz der Rechte von Frauen und Mädchen von Migrantinnen, Flüchtlingen und Asylsuchenden](#) wurde im Mai 2022 angenommen. Ausgehend von den Verträgen des Europarats, einschließlich des Übereinkommens von Istanbul, befasster sich mit Fragen, mit denen Frauen und Mädchen konfrontiert sind – von angemessenen Transit- und Aufnahmeeinrichtungen bis hin zu den Gesundheitsbedürfnissen von Frauen und Mädchen – und zielt auf die Förderung von Empowerment und geschlechtersensibler Migrations-, Integrations- und Asylpolitik ab. Er stützt sich auch auf die Erkenntnisse des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter und aus einschlägigen UN-Instrumenten und stellt den Mitgliedstaaten eine Checkliste von Maßnahmen zur Verfügung, um sicherzustellen, dass die Rechte aller Frauen und Mädchen, die Migranten, Flüchtlinge und Asylsuchende haben, besser geschützt werden.
- In Kroatien wurde ein Sichtbarkeitspaket entwickelt, um die Empfehlung in der Landessprache zu fördern. In der Republik Moldau wurde eine Checkliste für Gender Mainstreaming erstellt, um die Reaktion des Landes auf die Flüchtlingskrise zu informieren und einen menschenrechtsbasierten Ansatz für die nationale humanitäre Reaktion zu stärken.
- Sexistisches Verhalten und Geschlechterstereotypen verhindern nach wie vor weitere Fortschritte bei der Verwirklichung einer wirksamen Gleichstellung von Frauen und Männern in Europa und darüber hinaus. [Empfehlung CM/Rec\(2019\)1 zur Bekämpfung und Verhütung von Sexismus](#) wurde durch die Werbekampagne „Sexismus: Sehen Sie es. Nennen Sie es. Stop it“, mit einem Toolbox, das den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt wird. In Luxemburg wurde im November 2022 vom Ministerium für Gleichstellung von Frauen und Männern eine [Kampagne zur Förderung der Empfehlung](#) gestartet.
- Die Abteilung Gleichstellung der Geschlechter des Europarats, das Europe Network Women Against Violence Europe (WAVE) und die UN Women haben eine [Methodik entwickelt](#), die auch Ressourcen und Instrumente für die Interessenvertretung umfasst, um zivilgesellschaftliche Organisationen bei der Förderung des Übereinkommens von Istanbul zu unterstützen.

³⁶⁷ Siehe <https://www.coe.int/en/web/genderequality/-/ukrainian-civil-society-organisations-provide-vital-support-to-women-during-war>.

- ▶ Gesetzgebung, nationale Strategien, Aktionspläne und andere politische Maßnahmen stärken die Rechte des Kindes.
 - ▶ Rechtsvorschriften, Politiken und Mechanismen zur Verhinderung und Reaktion auf alle Formen von Gewalt gegen Kinder sind vorhanden.
 - ▶ Kinderbeteiligung wird als Recht anerkannt und systematisch in Angelegenheiten gewährleistet, die Kinder betreffen.
 - ▶ Alle Kinder, auch in Situationen der Verletzlichkeit, haben Zugang zur Justiz und ihre Rechte sind geschützt.
 - ▶ Versprechende Praktiken zur Bewältigung großer gemeinsamer Herausforderungen auf nationaler Ebene werden durch die Überwachung des Lanzarote-Übereinkommens ermittelt.
 - ▶ Kinderopfer und Zeugen sexueller Gewalt sowie Kinder, die angeblich Täter sind, werden in einem ganzheitlichen Multi-Agentur-Rahmen angemessen unterstützt und unterstützt, der durch einschlägige rechtliche und institutionelle Rahmenbedingungen unterstützt wird.
 - ▶ Initiativen zur Messung und Sensibilisierung für die Geißel sexueller Gewalt gegen Kinder werden ergriffen.

Die 2022 veranstaltete hochrangige Konferenz „Balance von Beruf und Privatleben als Hebel für die Stärkung der Rolle von Frauen und die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter“ führte zu den [Schlussfolgerungen](#), dass die geschlechtsspezifische Rollenteilung im Zusammenhang mit der Betreuung von abhängigen Personen (Kinder, ältere Menschen, Kranke oder Menschen mit Behinderungen) den Zugang von Frauen zum Arbeitsmarkt und zu Entscheidungspositionen behindert und deren berufliche Entwicklung/Berufswahl oder Berufsfeld einschränkt. Es wurden konkrete Maßnahmen vorgeschlagen, um die gleichberechtigte Aufteilung der Zuständigkeiten im Hinblick auf ihre mögliche Einbeziehung in die dritte Strategie des Europarats zur Gleichstellung der Geschlechter zu fördern.

Parlamentarier in den Mitgliedstaaten des Europarats



Quelle: [Gleichstellung der Geschlechter in den Parlamenten \(mindestens 40 % der Vertretung jedes Geschlechts\)* – Wahlhilfe \(coe.int\)](#)

Berichte der Mitgliedstaaten über die Umsetzung der Strategie des Europarats zur Gleichstellung der Geschlechter 2018-2023 zeigen, dass die Zahl und Intensität der nationalen [Initiativen](#) im Bereich der Gleichstellung der Geschlechter und der Rechte der Frauen nach wie vor hoch ist. Dies wurde auch durch die Annahme der [Dublin-Erklärung](#) im Jahr 2022 bestätigt, mit der sich 38 Mitgliedstaaten des Europarats verpflichteten, die Gleichstellung der Geschlechter zu fördern, um häusliche, sexuelle und geschlechtsspezifische Gewalt zu verhindern.

Es wurden verstärkte Anstrengungen unternommen, um einen Gender-Mainstreaming-Ansatz für alle Politikbereiche und Aktivitäten des Europarats zu gewährleisten. Zum Beispiel ist Gender Mainstreaming Teil der Arbeit zu Drogenmissbrauch und illegalem Handel, interkultureller Integration und Medien – mit einem Schwerpunkt auf der Sicherheit von Journalisten. Pioniertätigkeiten wurden auch in Bezug auf die Gleichstellung der Geschlechter und Antidoping, nationale Minderheiten und Minderheitensprachen entwickelt.

Positive Trends wurden bei den Ergebnissen der Kooperationsprogramme, in der Sensibilisierung der Frauen für das Übereinkommen von Istanbul und bei den Bemühungen zur Gewährleistung der Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Gremien zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und zur Unterstützung der Opfer beobachtet. Ein neues HELP-Programm zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, das auf Strafverfolgungsbehörden zugeschnitten ist, wurde zur Verfügung gestellt.

MENSCHENRECHTE UND WÜRDE VON KINDERN

Messkriterien

Erkenntnisse

Obwohl Kinder Anspruch auf vollständigen Schutz aller internationalen Menschenrechtsverträge haben, erhöhen die Schwächen der Rechtsvorschriften, der Familien- und Sozialschutzdienste sowie der Justiz-, Bildungs- und

Gesundheitssysteme die Anfälligkeit von Kindern für Menschenrechtsverletzungen. Zusammen mit allgegenwärtigen sozialen Normen, die Gewalt gegen Kinder dulden und ihnen eine Agentur verweigern, macht dies Kinder zu einer Kategorie von Menschen, die in Krisen- oder Notsituationen besonders gefährdet sind. Aufgrund des eingeschränkten Zugangs von Kindern zur nationalen und internationalen Justiz und der Schwierigkeiten, die sie bei der Anhörung ihrer Stimmen erleben, werden die Bedürfnisse und Rechte von Kindern oft übersehen und Gewalt gegen Kinder wird unterschätzt.

▪ In den letzten Jahren war das Leben von Kindern in Europa von technologischen Entwicklungen, Klimawandel, bewaffneten Konflikten (insbesondere seit der Aggression der Russischen Föderation gegen die Ukraine) und Herausforderungen im Bereich der öffentlichen Gesundheit geprägt, insbesondere von der COVID-19-Pandemie, die das Funktionieren der Gesellschaft erheblich unterbrach. Diese Herausforderungen haben die Rolle und Erwartungen der Kinder in Entscheidungsprozessen verändert. Mehr denn je erheben immer mehr Kinder ihre Stimme, um ihre eigenen Rechte und die Ursachen, an die sie glauben, wie den Kampf gegen den Klimawandel, zu verteidigen.

Die Strategie des Europarates für die Rechte des Kindes (2022-2027) — Kinderrechte in Aktion: von der kontinuierlichen Umsetzung bis zur gemeinsamen Innovation

Am 23. Februar 2022 verabschiedete das Ministerkomitee die neue [Strategie für die Rechte des Kindes \(2022-2027\)](#), die „Strategie von Rom“, in der sein langjähriges Engagement bekräftigt wurde, Kinder in den Mittelpunkt seiner Arbeit zu stellen.

Die Strategie ist das Ergebnis von Konsultationen, an denen nationale Regierungen, internationale Organisationen und Organisationen der Zivilgesellschaft sowie 220 Kinder aus 10 Mitgliedstaaten teilnahmen. Es leitet die Mitgliedstaaten bei der Stärkung der Rechte des Kindes, identifiziert sechs strategische Ziele, die sich aus früheren prioritären Bereichen ergeben und auf neue besorgniserregende Bereiche reagieren. Dies sind:

- ▶ Gewaltfreiheit für alle Kinder;
- ▶ Chancengleichheit und soziale Eingliederung aller Kinder;
- ▶ Zugang zum sicheren Einsatz von Technologien für alle Kinder;
- ▶ kinderfreundliche Gerechtigkeit für alle Kinder;
- ▶ jedem Kind eine Stimme zu geben;
- ▶ Kinderrechte in Krisen- und Notsituationen.

Da Kinder von der derzeitigen Zunahme von Armut, sozialer Ausgrenzung, Diskriminierung und Gewalt unverhältnismäßig stark betroffen sind, konzentriert sich die Strategie auf die Stärkung der Kinderschutzsysteme und kinderfreundlicher Sozialdienste. Sie umfasst ein neues strategisches Ziel zum Schutz von Kindern in Krisen- und Notsituationen, einschließlich der Flucht aus ihrem Land als Flüchtlinge und für Kinder, die vom Klimawandel betroffen sind.

Der Lenkungsausschuss für die Rechte des Kindes (CDENF) leitet die Arbeit zur Umsetzung der Strategie.

▪ Die Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung und des sexuellen Missbrauchs von Kindern ist nach wie vor eine Priorität, und das Übereinkommen von [Lanzarote](#) fördert weiterhin Verbesserungen auf nationaler Ebene. Sein Überwachungsgremium, der Lanzarote-Ausschuss, setzt seine Arbeit fort, indem er Fortschritte ermittelt und Empfehlungen ausgibt und neue Trends, einschließlich derjenigen im Zusammenhang mit Informations- und Kommunikationstechnologien, untersucht.

▪ Die Lanzarote-Konvention ist zu einer Blaupause für Rechts- und politische Entscheidungsträger auf der ganzen Welt geworden, um sexuelle Ausbeutung und Missbrauch von Kindern zu verhindern, ihre Opfer zu schützen und die Straflosigkeit von Straftätern zu beenden. Die Fragen des sexuellen Kindesmissbrauchs im Kreis des Vertrauens, der sexuellen Ausbeutung von Kindern im Internet und der sexuellen Ausbeutung und des sexuellen Missbrauchs von Kindern in Krisen- und Notsituationen stehen weiterhin ganz oben auf der politischen Agenda in Europa, und sie wurden alle vom Lanzarote-Ausschuss behandelt.

Allgemeine Maßnahmen zu den Rechten des Kindes

▪ Seit 2021³⁶⁸ haben mindestens sieben Mitgliedstaaten eine Strategie oder einen Aktionsplan für die Rechte des

³⁶⁸Andorra, Kroatien, Finnland, Griechenland, Island, Italien und Slowenien.

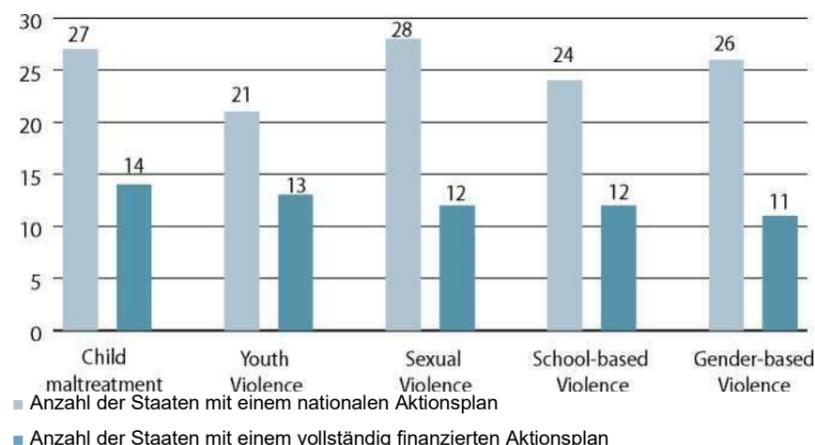
Kindes angenommen, und andere Länder haben spezifische strategische Dokumente in speziellen Themenbereichen angenommen. 369

Die COVID-19-Pandemie führte zu restriktiven Maßnahmen wie Lockdowns und Schulschließungen, die sich negativ auf die Rechte und Freiheiten von Kindern auswirkten. Kinder waren weniger sichtbar, begegneten Hindernissen beim Zugang zu hochwertiger Bildung oder bei der Berichterstattung über Fälle von Gewalt oder Missbrauch und sahen, dass ihr körperliches und geistiges Wohlbefinden zurückging.³⁷⁰ Der Menschenrechtsbeauftragte forderte die deutschen Behörden auf, Schulschließungen nur dann als letztes Mittel zu betrachten, wenn sich andere Maßnahmen als unwirksam erwiesen haben.³⁷¹

Gewalt gegen Kinder

Die meisten Mitgliedstaaten haben gesetzgeberische und politische Maßnahmen ergriffen, um Kinder vor Gewalt zu schützen, und mehr als 25 Staaten haben eine integrierte Strategie für Gewalt gegen Kinder entwickelt. Seit 2021³⁷² haben mindestens 12 Staaten strategische Dokumente, darunter nationale Programme und Aktionspläne, zu verschiedenen Themen wie Menschenhandel, geschlechtsspezifische Gewalt, sexuelle Gewalt, Prostitution und Gewalt im Internet angenommen.

Anzahl der Staaten mit nationalen Aktionsplänen nach Art der Gewalt³⁷³



Die Fortschritte beim Verbot der körperlichen Bestrafung stagnieren seit 2020. Vierunddreißig Mitgliedstaaten haben es in allen Einstellungen verboten, aber es gibt Raum für Fortschritte. Der Gerichtshof hat festgestellt, dass Kroatien es versäumt hat, eine angemessene und wirksame Antwort auf den verbalen Missbrauch eines Schülers durch einen öffentlichen Schullehrer zu geben.³⁷⁴

In den letzten zwei Jahren³⁷⁵ haben sieben Mitgliedstaaten Maßnahmen zur Bekämpfung der Online-Gewalt gegen Kinder ergriffen, und mindestens fünf Mitgliedstaaten³⁷⁶ haben ihre Beratungsstellen für Opfer von Gewalt im Kindesalter eingerichtet oder verstärkt. Der Kampf gegen Mobbing sowohl online als auch offline wurde in mindestens sieben Mitgliedstaaten überprüft.³⁷⁷ Nur sehr wenige Mitgliedstaaten gehen auf die Bedürfnisse ein und berücksichtigen die Risiken für Kinder in Pflege und mit Behinderungen, auch im Zusammenhang mit dem Sport.

Der Menschenrechtskommissar hat die von Portugal unternommenen Maßnahmen begrüßt, um sicherzustellen, dass Kinder, die häusliche Gewalt erleben, als Opfer gelten und angemessenen Schutz erhalten.³⁷⁸ Andere

³⁶⁹ Europarat (2022), Strategie des Europarats für die Rechte des Kindes (2016-2021), [abschließender Umsetzungsbericht](#).

³⁷⁰Ebd.

³⁷¹ EU-Menschenrechtskommissar (2021), [Deutschland sollte seine Bemühungen um die uneingeschränkte Gewährleistung der Kinderrechte fortsetzen](#), Schreiben an die deutschen Behörden vom 31. August 2021.

³⁷² Belgien, Bulgarien, Finnland, Frankreich, Ungarn, Island, Irland, Italien, Norwegen, die Slowakische Republik, Spanien und das Vereinigte Königreich.

³⁷³ Weltgesundheitsorganisation (2021), [Europäischer regionaler Statusbericht zur Verhütung von Gewalt gegen Kinder 2020](#).

³⁷⁴ F.O. gegen Kroatien, Antrag Nr. 29555/13 vom 28. April 2021.

³⁷⁵ Dänemark, Frankreich, Deutschland, Island, Italien, Norwegen und Polen.

³⁷⁶ Frankreich, Georgien, Island, Italien und Polen.

³⁷⁷ Belgien, Finnland, Frankreich, Deutschland, Italien, Polen und Serbien.

³⁷⁸ Menschenrechtskommissarin, [Memorandum zur Bekämpfung von Rassismus und Gewalt gegen Frauen in Portugal](#), 24. März 2021, CommDH(2021)4.

Mitgliedstaaten haben Gesetze oder Strategien zum Schutz von Kindern vor Gewalt im Kreis des Vertrauens und der Familie verabschiedet, darunter Österreich, Dänemark, Griechenland, Irland, Norwegen, die Ukraine und das Vereinigte Königreich.

Der Gerichtshof stellte fest³⁷⁹, dass das Vereinigte Königreich es versäumt hatte, angemessene Maßnahmen zum Schutz von Kindern zu ergreifen, die trotz des glaubwürdigen Verdachts verfolgt wurden, Opfer von Menschenhandel zu sein. Bulgarien, Griechenland und Ungarn haben Maßnahmen ergriffen, um den Schutz von Kindern, die Opfer von Menschenhandel sind, zu verhindern und zu verbessern.

Schutz von Kindern vor sexuellem Missbrauch und Ausbeutung

Im April 2021 trat das Lanzarote-Übereinkommen in Irland in Kraft, dem letzten Mitgliedstaat, der dieses Übereinkommen ratifiziert hat, das derzeit alle Mitgliedstaaten des Europarats, die Russische Föderation und Tunesien zählt.³⁸⁰ Sie ist offen für den Beitritt jedes Landes der Welt, unabhängig davon, ob es sich um einen Mitgliedstaat handelt oder nicht, und es werden Anstrengungen unternommen, um seinen geografischen Schutzzumfang zu erweitern. Der Beitritt der Europäischen Union zum Übereinkommen von Lanzarote ist eine Priorität des Europarates.

Durch Projekte in Finnland, Georgien, Irland, der Republik Moldau, Slowenien, Spanien und der Ukraine hat der Europarat maßgeschneiderte Unterstützung entwickelt, um die Gesetzgebung und Praxis zur Verhütung und zum Schutz von Kindern vor Gewalt, insbesondere online und offline, zu stärken. Die Ukraine hat einen Rechtsakt zur Umsetzung des Übereinkommens angenommen, und die Republik Moldau hat eine nationale Koordinierungskommission eingerichtet. Fünfzehn Staaten berichteten, Maßnahmen zur Verhütung oder Bekämpfung sexueller Gewalt gegen Kinder zu ergreifen, und Finnland verabschiedete seinen ersten Aktionsplan zur Umsetzung des Übereinkommens von Lanzarote.³⁸¹

sexuelle Ausbeutung und Missbrauch von Kindern nahmen während der COVID-19-Pandemie zu, einschließlich selbstgenerierter sexueller Bilder und Videos. Der Lanzarote-Ausschuss fordert ausdrückliche Verweise auf selbstgeneriertes sexuelles Material von Kindern im innerstaatlichen Recht und spezifische Maßnahmen gegen Kinder, die wegen sexueller Bilder erpresst werden, und fordert 23 von 43 Ländern auf, die überwacht werden, um Kindern zu helfen, sich von den langfristigen Auswirkungen solcher Straftaten zu erholen.³⁸²

Der Ausschuss hob vielversprechende Praktiken der Parteien zur Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung und des Missbrauchs von Kindern im Internet hervor. Portugal und Dänemark führen obligatorische Schulungen für Strafverfolgungsbeamte zum Umgang mit Cyberkriminalität durch, einschließlich Straftaten im Zusammenhang mit selbsterzeugten sexuellen Bildern und/oder Videos von Kindern, sowie Befragungen von Opfern von Kindern und Sammlung von forensischen Beweisen. Das isländische Strafgesetzbuch sieht vor, dass Straftaten, die unter das Lanzarote-Übereinkommen fallen, nach isländischem Recht verfolgt werden können, auch wenn sie außerhalb Islands begangen werden, und zwar unabhängig von der Identität des Täters. In Slowenien besuchen Strafverfolgungsbehörden im ganzen Land Grundschulen, um Kinder, Eltern und Schulpersonal über die sichere Nutzung des Internets aufzuklären, wobei sie sich auf die Gefahren der Herstellung und Verteilung von selbstgeneriertem sexuellem Material konzentrieren. Im Bundesland Baden-Württemberg werden in altersgerechten Diskussionen auf allen Bildungsebenen Themen rund um Sexualität und sexualisierte Gewalt im digitalen Kontext behandelt. Slowenien ist das einzige Land, in dem Gewalt oder Drohungen, um selbst erzeugtes sexuelles Material von einem Kind zu erhalten, eine eindeutige Straftat darstellen, und der Ausschuss hat eine breitere Annahme solcher Gesetze gefordert.

Hochkarätige Fälle von Kindesmissbrauch im Sport, einschließlich sexueller Missbrauchsfälle, kommen weiterhin ans Licht und Täter werden oft nicht verfolgt. Österreich, Belgien, Bulgarien, Kroatien, Norwegen und Portugal stärken politische und rechtliche Rahmenbedingungen, Beratungs- und Unterstützungsstrukturen, Rahmen für allgemeine und berufliche Bildung und Fallmanagement mit konkreten Schritten zur Einrichtung von

³⁷⁹V.C.L. und A.N. gegen das Vereinigte Königreich, Antrag Nr. 77587/12 und 74603/12 vom 16. Februar 2021.

³⁸⁰Stand vom 1. November 2022.

³⁸¹ Siehe Finnland startet den Aktionsplan zur Umsetzung des Lanzarote-Übereinkommens.

³⁸² Lanzarote-Ausschuss (2022), „Umsetzungsbericht über den Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch durch Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT): Bewältigung der Herausforderungen, die sich durch selbstgenerierte sexuelle Bilder und/oder Videos des Kindes ergeben.“

Siehe auch Lanzarote-Ausschuss (2022): Wichtigste Beobachtungsergebnisse „Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch durch Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT): Bewältigung der Herausforderungen, die durch selbstgenerierte sexuelle Bilder und/oder Videos des Kindes entstehen.“

Kinderschutzbeamten im Sport mit Unterstützung des erweiterten Teilabkommens über Sport (EPAS). Kroatien, Finnland, Frankreich, Georgien, Griechenland, die Niederlande, Norwegen, Portugal und Spanien haben die EPAS-Kampagne „Start to Talk“ gestartet.³⁸³

▪ In der Rechtssache *N.C. gegen Türkei* stellte³⁸⁴ der Gerichtshof fest, dass einem Mädchen, das sexuell ausgebeutet wurde, keine Hilfe gewährt wurde, die vor ihren Tätern geschützt war oder ein sicheres Umfeld für Anhörungen erhielt. Sie wurde gezwungen, die unnötige Rekonstruktion der Vergewaltigungsvorfälle zu erleben und wiederholte medizinische Untersuchungen zu ertragen sowie ihre Zustimmung zu bewerten.

Chancengleichheit

▪ Kinder in schutzbedürftigen Situationen sind während der Pandemie noch stärker gefährdet und leiden unter den Folgen von Lockdowns, und die Krise hat Diskriminierungen und Ungleichheiten aufgedeckt oder verschärft. Die negativen Auswirkungen der Pandemie auf die psychische Gesundheit von Kindern waren akut. Tatsächlich war der Hauptgrund für den Kontakt, der 2021 von Kinderhilfsstellen in Europa gemeldet wurde, die psychische Gesundheit (41,7 %), gefolgt von Gewalt (17,9 %).³⁸⁵

▪ Austeritätsmaßnahmen behindern weiterhin die sozialen Rechte von Kindern, aber die meisten Mitgliedstaaten haben ihre Rechtsvorschriften oder Politiken zur Bekämpfung von Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung geändert. In den jüngsten Schlussfolgerungen des Europäischen Ausschusses für soziale Rechte werden³⁸⁶ die Maßnahmen in den Niederlanden zur weiteren Verringerung der Kinderarmut und die Annahme einer Chancengleichheitsstrategie für Kinder durch Norwegen hervorgehoben. Die meisten Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben bereits Aktionspläne zur EU-Kindergarantie verabschiedet oder sind gerade dabei. Der Menschenrechtskommissar hat das Vereinigte Königreich aufgefordert, dringend Maßnahmen zur Bekämpfung der Kinderarmut zu ergreifen, indem strukturelle Mängel im Sozial- und Sozialhilfesystem behoben und Ernährungsunsicherheit und unzureichende Unterbringung von Kindern bekämpft werden.³⁸⁷

▪ Während die Deinstitutionalisierung nach wie vor eine Herausforderung darstellt,³⁸⁸ handeln fünf Mitgliedstaaten, um die Zahl der in Einrichtungen lebenden Kinder zu verringern. Mindestens 10 Staaten³⁸⁹ haben Reformen oder Verbesserungen im alternativen Pflegesystem durchgeführt, und fünf³⁹⁰ haben Gesetze oder Richtlinien geändert, um Kinder mit Behinderungen besser zu schützen.

▪ Es gibt nur wenige Initiativen in Bezug auf nationale Minderheiten und Roma-Kinder (drei Mitgliedstaaten), und es wurden nur wenige Initiativen zum Schutz von LGBTI-Kindern (vier Mitgliedstaaten) gemeldet.

▪ Die Venedig-Kommission kam zu dem Schluss, dass es keine Beweise dafür gibt, dass die Darstellung unterschiedlicher Geschlechtsidentitäten und sexueller Orientierungen in der Öffentlichkeit Kinder beeinträchtigen könnte, deren Interesse es war, Informationen über Sexualität, sexuelle Orientierung und Geschlechtsidentität zu erhalten. Dies folgte auf die Verabschiedung eines Gesetzes, das die Diskussion über die Geschlechtsidentität in der Öffentlichkeit verbietet.³⁹¹

Kinder und Technologien

▪ Mindestens 10 Mitgliedstaaten haben Strategien oder Aktionspläne zum Schutz von Kindern im Internet eingeführt, während andere Verordnungen erlassen oder Sensibilisierungskampagnen zu Cybermobbing, Cyber-Grooming, Hetze, Opfererkennung, Altersüberprüfung, künstliche Intelligenz, Datenschutz oder Privatsphäre eingeleitet haben.³⁹²

▪ Die COVID-19-Pandemie führte zu einer verstärkten Nutzung von Technologien durch Kinder, wodurch sie sexuellem Missbrauch und Ausbeutung von Kindern im Internet ausgesetzt wurden. Als die Schulen geschlossen wurden, wurde E-Learning zu einem Eckpfeiler für die meisten Kinder. Die Gewährleistung einer inklusiven Bildung, auch für Kinder mit Behinderungen, Kinder in Migration oder in Armut lebende Kinder, stellte die Staaten vor neue Herausforderungen. Die Verfügbarkeit und der Zugang zu hochwertiger Online-Bildung innerhalb und

³⁸³Europäisches Netzwerk für Sportbildung (2021), „Start to Talk – Final Interim Evaluation Report“.

³⁸⁴*N.C./Türkei*, Antrag Nr. 40591/11 vom 9. Februar 2021.

³⁸⁵Child Helpline International (2022), *Stimmen von Kindern und Jugendlichen auf der ganzen Welt*, Global Child Helpline Daten von 2021.

³⁸⁶Europäischer Ausschuss für soziale Rechte (2021), *Schlussfolgerungen 2021*.

³⁸⁷Kommissar für Menschenrechte (2022), *Vereinigtes Königreich: EU-Kommissar warnt vor Rückschritten bei den Menschenrechten, fordert konkrete Forderungen*

Maßnahmen zum Schutz der Rechte von Kindern und zur Bewältigung von Menschenrechtsfragen in Nordirland, 9. Dezember 2022, CommDH(2022)27.

³⁸⁸Georgien, Griechenland, Polen, Serbien und die Slowakische Republik.

³⁸⁹Zypern, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Irland, Norwegen, Polen, Serbien, die Slowakische Republik und das Vereinigte Königreich.

³⁹⁰Griechenland, Italien, Malta, Serbien und das Vereinigte Königreich.

³⁹¹Venedig-Kommission (2021), *Stellungnahme zur Vereinbarkeit mit internationalen Menschenrechtsnormen des Gesetzes LXXIX zur Änderung bestimmter Rechtsakte zum Schutz von Kindern*.

³⁹²Bosnien und Herzegowina, Kroatien, Zypern, Ungarn, Irland, Monaco, Norwegen, Portugal, die Slowakische Republik und Schweden.

zwischen den Ländern waren ungleich.³⁹³Die Pandemie hat gezeigt, dass es diesen Ländern, die mit fortschrittlicheren digitalen Diensten ausgestattet sind, gelungen ist, widerstandsfähiger zu sein und sich leichter anzupassen, auch im Bereich der Online-Schulung, Betreuung und Unterstützung. In den Leitlinien des Europarates zum Datenschutz von Kindern im Bildungsbereich wird³⁹⁴ dargelegt, dass sichergestellt werden muss, dass das gesamte Spektrum der Rechte des Kindes gewahrt wird.

Kinderfreundliche Gerechtigkeit

▪ Mindestens 30 Mitgliedstaaten haben ihre Gesetzgebung und/oder Politik zur Umsetzung der Leitlinien des Ministerkomitees für kinderfreundliche Justiz geändert. CEPEJ weist darauf hin, dass 33 Mitgliedstaaten und Beobachter über spezielle Methoden verfügen, um Kinder auf Prüfungen oder Klagen vorzubereiten. 23 Staaten und Beobachter nutzen spezielle Wege, um Gerichtsentscheidungen zu kommunizieren und zu erklären. Andere Staaten bieten Schulungen für Richter und andere Juristen zu kinderfreundlicher Justiz an. Die meisten Staaten haben eine Altersgrenze von 18 Jahren für kinderfreundliche Verfahren.³⁹⁵ ▪ Etwa 10 Mitgliedstaaten haben ihr Justizsystem an die Bedürfnisse von Kindern angepasst, die gegen das Gesetz verstoßen.³⁹⁶ In einigen Mitgliedstaaten ist das Mindestalter der strafrechtlichen Verantwortlichkeit nach wie vor zu niedrig. In Irland, der Schweiz und Teilen des Vereinigten Königreichs können³⁹⁷ Kinder ab 10 Jahren wegen Straftaten strafrechtlich verfolgt werden. Der Menschenrechtskommissar und die Parlamentarische Versammlung haben die Mitgliedstaaten bereits aufgefordert, ein Mindestalter der strafrechtlichen Verantwortlichkeit von mindestens 14 Jahren festzulegen.³⁹⁸

▪ Jugendgerichte gibt es in Frankreich, Italien, Malta, Spanien, der Schweiz und Türkei. In anderen Ländern wurden kinderfreundliche Mechanismen für die Jugendjustiz durch spezialisierte Kammern, Sektionen und Richter, die innerhalb der Gerichte der allgemeinen Gerichtsbarkeit existieren, in das Justizsystem integriert.³⁹⁹

^{Irland} hat die Jugendgerechtigkeitsstrategie 2021-2027 angenommen, mit dem Ziel, Kinderstraftäter vom Strafjustizsystem abzulenken und den Schwerpunkt auf frühzeitige Intervention und Familienunterstützung zu legen. In den Jahren 2021 und 2022 unterstützte der Europarat die slowenischen Behörden bei der Reform des Jugendjustizsystems, um eine gerechte Behandlung aller Kinder zu gewährleisten, die eine Straftat begangen haben oder beschuldigt werden, indem sie ihre persönlichen Umstände berücksichtigen und ihre Wiedereingliederung in die Gesellschaft sicherstellen.

▪ In Bezug auf Kinder, denen die Freiheit entzogen ist, hat der Europäische Ausschuss zur Verhütung von Folter verschiedene Mängel festgestellt und erinnert daran, dass Jugendliche schutzbedürftig sind und in einer angemessenen Umgebung untergebracht und mit angemessener Betreuung und Unterstützung versorgt werden sollten. In einigen Staaten werden inhaftierte junge Menschen einer Polizeivernehmung ohne die Anwesenheit eines Anwalts unterzogen, werden nicht immer ordnungsgemäß von einem Gesundheitsfachmann kurz nach ihrer Einlassung in eine Einrichtung befragt und untersucht und werden manchmal mit nicht verwandten Erwachsenen untergebracht. Einzelhaft und Zurückhaltung (manchmal kombiniert mit gewaltsam verabreichten Medikamenten), da disziplinarische Strafmaßnahmen gegen Jugendliche für längere Zeit verhängt werden und unbegleitete Kinder manchmal in Einwanderungshaft geraten.

▪ Die CPT hat positive Entwicklungen in verschiedenen Ländern festgestellt. In Spanien werden⁴⁰⁰ Schritte unternommen, um die Zurückhaltung von Kindern zu verringern und dann abzuschaffen. In Deutschland ist⁴⁰¹ das Spektrum der Fälle, in denen vor dem ersten Polizeiinterview ein Anwalt bestellt werden muss, erweitert worden. In Griechenland wurden⁴⁰² Maßnahmen ergriffen, um die Politik, unbegleitete Kinder in „Schutzgewahrsam“ in Polizeistationen zu halten, offiziell zu beenden, und es wurden Pläne getroffen, unbegleitete Kinder aus Aufnahmezentren und Notunterkünften auf den Inseln in sichere Unterkünfte auf dem Festland zu bringen. In Rumänien werden⁴⁰³ Polizeibedienstete mit Haftpflichten, die mit Kindern in Kontakt stehen, geschult,

Strategie des Europarats für die Rechte des Kindes (2016-2021), abschließender Umsetzungsbericht.

³⁹⁴ Siehe Leitlinien zum Datenschutz von Kindern in einem Bildungsumfeld.

³⁹⁵ Europäische Kommission für die Effizienz der Justiz (2022), Europäische Justizsysteme CEPEJ-Evaluierungsbericht.

³⁹⁶ Belgien, Zypern, Deutschland, Griechenland, Italien, Polen, Serbien, die Slowakische Republik, Slowenien und das Vereinigte Königreich.

³⁹⁷ Die Regeln sind in Schottland unterschiedlich.

³⁹⁸ Siehe Parlamentarische Versammlung des Europarates (2014), Entschließung 2010 (2014) „Kinderfreundliche Jugendjustiz: von der Rhetorik zur Realität“ und der Kommissarin für Menschenrechte, Brief an den Convener des Ausschusses für Gleichstellung und Menschenrechte des schottischen Parlaments, 16. Januar 2019.

³⁹⁹ Europäische Kommission für die Effizienz der Justiz (2022), Europäische Justizsysteme CEPEJ-Evaluierungsbericht.

⁴⁰⁰ CPT (2021), Bericht an die spanische Regierung über den Besuch des CPT in Spanien im Jahr 2020.

⁴⁰¹ CPT (2022), Bericht an die Bundesregierung über den regelmäßigen Besuch des CPT in Deutschland im Jahr 2020.

⁴⁰² CPT (2022), Bericht an die griechische Regierung über den Ad-hoc-Besuch der CPT in Griechenland im Jahr 2021.

⁴⁰³ CPT (2022), Bericht an die rumänische Regierung über den Ad-hoc-Besuch des CPT in Rumänien im Jahr 2021.

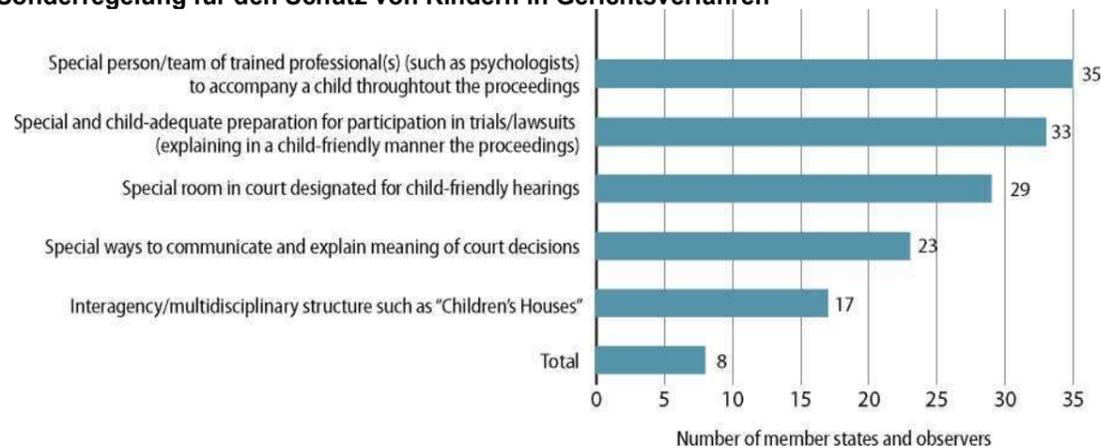
und die Gesamtzahl der Kinder, die in Haft genommen werden, hat sich verringert. In Serbien wurden 404 Kinder in geeignete Räumlichkeiten gebracht und durch Renovierungen der Räumlichkeiten wurden spezielle Abschnitte für Kinder einbezogen.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte und der Ausschuss von Lanzarote haben betont, dass Ermittlungs- und Gerichtsverfahren das Wohl und die Rechte von Kindern schützen müssen, einschließlich kinderfreundlicher und polizeilicher Maßnahmen für Kinderopfer und Zeugen. In *der Rechtssache R.B. gegen Estland* stellte der Gerichtshof fest, dass die Behörden keine Unterscheidung zwischen Erwachsenen und Kindern vorgenommen haben. Im *Urteil X u. a./Bulgarien* zum sexuellen Missbrauch von Kindern in einem Waisenhaus stellte der Gerichtshof fest, dass die Behörden nicht alle angemessenen Ermittlungsmaßnahmen und internationale Zusammenarbeit ergriffen und den Ansichten des misshandelten Kindes angemessene Rechnung getragen haben.

CEPEJ hebt besondere Vorkehrungen zum Schutz von Kindern hervor, wenn sie an Gerichtsverfahren teilnehmen. Mindestens sechs Mitgliedstaaten⁴⁰⁷ haben in den vergangenen zwei Jahren Änderungen umgesetzt, um die Rechte von Opfern und Zeugen von Kindern zu schützen, wenn sie mit dem Justizsystem in Kontakt kommen. In Deutschland haben Kinder während des Verfahrens Anspruch auf kostenlose psychosoziale Hilfe und in Polen wurden spezielle beschleunigte Verfahren in Fällen von Domestic violence eingeführt und die Verjährungsfrist für Straftaten gegen Kinder als Reaktion auf die Zunahme der häuslichen Gewalt während der Pandemie verlängert.⁴⁰⁸ In Österreich, Frankreich, Georgien, Polen, der Slowakischen Republik, Slowenien, Türkei und der Ukraine gibt es spezielle kinderfreundliche Hör- und Verhörräume.⁴⁰⁹

Die Mitgliedstaaten setzen sich für die Schaffung von Kinderhäusern ein (Barnahus-Modell).⁴¹⁰ 411 Der Europarat führt vier derartige Projekte mit der Europäischen Kommission in Irland, Finnland, Slowenien und Spanien durch. Slowenien ist das erste Land in Europa, das mit einem einzigartigen umfassenden Gesetz die Einrichtung und den Betrieb von Kinderhäusern reguliert.

Sonderregelung für den Schutz von Kindern in Gerichtsverfahren⁴¹¹



Die meisten Mitgliedstaaten haben die Rechte des Kindes in familienrechtlichen Streitigkeiten gestärkt, unter anderem bei der Feststellung ihres Wohls, der Erfüllung ihres Rechts auf rechtliches Gehör und der angemessenen Vollstreckung von Entscheidungen.

⁴⁰⁴ CPT (2022), [Bericht an die serbische Regierung über den regelmäßigen Besuch des CPT in Serbien im Jahr 2021](#).

⁴⁰⁵ *R.B. gegen Estland*, Antrag Nr. 22597/16 vom 22. Juni 2021.

⁴⁰⁶ *X u. a./Bulgarien*, Antrag Nr. 22457/16 vom 2. Februar 2021.

⁴⁰⁷ Österreich, Dänemark, Georgien, Island, Irland und das Vereinigte Königreich.

⁴⁰⁸ Europäische Kommission für die Effizienz der Justiz (2022), [Europäische Justizsysteme CEPEJ-Evaluierungsbericht](#).

⁴⁰⁹ Ebd.

⁴¹⁰ Das „Barnahus-Modell“ (Kinderhaus) ist das führende europäische Reaktionsmodell für sexuellen Missbrauch von Kindern. Sein einzigartiger behördenübergreifender Ansatz vereint alle relevanten Dienste unter einem Dach, um eine erneute Viktimisierung des Kindes zu vermeiden und jedem Kind eine koordinierte und wirksame Reaktion zu bieten, die eine rechtliche Stellung hat. Das Hauptziel von Barnahus ist es, parallele Ermittlungen im Straf- und Kinderschutz zu koordinieren und Unterstützungsdienste für Kinderopfer und Zeugen von Gewalt in einem kinderfreundlichen und sicheren Umfeld bereitzustellen.

⁴¹¹ Europäische Kommission für die Effizienz der Justiz (CEPEJ) (2022), [Europäische Justizsysteme CEPEJ Evaluierungsbericht](#).

Teilnahme von Kindern

- Die meisten Mitgliedstaaten haben ihre Gesetzgebung und/oder Politik zur Umsetzung des Rechts von Kindern auf Partizipation geändert. Mindestens 20 Mitgliedstaaten integrieren Kinderberatungen in ihre Entscheidungsprozesse. In Slowenien wurden Kinder konsultiert, als das Barnahus-Modell entwickelt wurde, und sie waren an der Ausarbeitung des Andorran-Aktionsplans für Kinder und Jugend beteiligt.⁴¹²
- Seit 2021 intensivieren Finnland, Frankreich, Griechenland, Ungarn und Island die Bemühungen, Kinder – einschließlich Hör- und Körperbehinderungen – auch während der COVID-19-Pandemie in Entscheidungsprozesse auf lokaler, nationaler und europäischer Ebene einzubeziehen. Das CP4Europe⁴¹³ Kinderberatungsteam, das sich aus 14 Kindern aus den oben genannten Ländern zusammensetzt, leitet die Vorbereitung einer kinderfreundlichen Version des Bewertungsinstruments und eines Kampagnenpakets mit Instrumenten zur Förderung der Kinderbeteiligung.
- Mindestens 16 Mitgliedstaaten ergreifen legislative oder politische Maßnahmen zur Stärkung der Kinderbeteiligung auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene. Österreich hat kürzlich das Wahlalter für Betriebsräte von 18 auf 16 gesenkt und mindestens fünf Mitgliedstaaten⁴¹⁴ haben das Recht der Kinder auf Anhörung in Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren gestärkt. Dänemark, Finnland, Georgien, Griechenland und Polen fördern auch die Bildung der Kinderbürgerschaft, indem sie die Menschen- und Kinderrechte in die Schullehrpläne integrieren. Das Vereinigte Königreich ermutigt Kinder, durch seine Nachhaltigkeits- und Klimaschutzstrategie als Verteidiger der Umwelt zu agieren.
- Bei der Überwachung des Schutzes von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch, die durch Informations- und Kommunikationstechnologien erleichtert werden, wurden 306 Kinder aus 10 Unterzeichnerstaaten des Übereinkommens von Lanzarote konsultiert.⁴¹⁵ Ihre Ansichten werden in den Bericht über die Herausforderungen aufgenommen, die durch selbstgenerierte sexuelle Bilder und/oder Videos von Kindern aufgeworfen werden, ⁴¹⁶ und wurden vom Lanzarote-Ausschuss bei der Ausarbeitung seiner Empfehlungen verwendet.
- Im Jahr 2021 ratifizierte Armenien das fakultative Protokoll zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes und wurde damit der 28. Mitgliedstaat.⁴¹⁷
- Die Kommissarin für Menschenrechte hat die Mitgliedstaaten aufgefordert, die verfügbaren Kanäle für eine wirksame Kinderbeteiligung zu stärken, Kinder in die Festlegung politischer Prioritäten einzubeziehen, Initiativen von Kindern zu unterstützen und zu erwägen, das Wahlalter zu senken, um die demokratische Teilhabe zu fördern.⁴¹⁸

Kinder in Krisen- und Notsituationen

- Bis zum 19. Dezember 2022 wurden in der Ukraine mindestens 428 Kinder getötet und 790 verletzt,⁴¹⁹ während Millionen ihr Leben gestört und ihre Rechte verletzt sehen. Kinder sind gezwungen, ihre Heimat entweder mit ihren Familien oder als unbegleitete Migranten oder Flüchtlinge zu verlassen und in andere europäische Länder zu fliehen. Es wird angenommen, dass Tausende von Kindern gewaltsam in die Russische Föderation deportiert wurden.⁴²⁰ Nach einem Besuch in der Ukraine betonte der Menschenrechtskommissar die zahlreichen Verletzungen der Rechte von Kindern, darunter ihr Recht auf Leben und ihre Fähigkeit, Zugang zu

⁴¹²Mit dem Plan wird auch der Ausschuss für Kinder und Jugendliche eingerichtet, der in allen Bereichen, in denen junge Menschen betroffen sind, mit der Regierung Andorras zusammenarbeitet.

⁴¹³Das gemeinsame Projekt CP4EUROPE – Stärkung der nationalen Kinderbeteiligungsrahmen und -maßnahmen in Europa zielt darauf ab, einen Beitrag zur Förderung der Rechte von Kindern auf Beteiligung auf nationaler und gesamteuropäischer Ebene im Einklang mit den Standards und Instrumenten des Europarats in diesem Bereich zu leisten.

⁴¹⁴Finnland, Frankreich, Griechenland, Ungarn und Island.

⁴¹⁵Siehe Lanzarote-Ausschuss, 2. Überwachungsrunde.

⁴¹⁶Lanzarote-Ausschuss (2022), „Umsetzungsbericht über den Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch durch Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT): Bewältigung der Herausforderungen, die sich durch selbstgenerierte sexuelle Bilder und/oder Videos des Kindes ergeben.“

⁴¹⁷Albanien, Andorra, Armenien, Belgien, Bosnien und Herzegowina, Kroatien, Zypern, Tschechische Republik, Dänemark, Finnland, Frankreich, Georgien, Deutschland, Irland, Italien, Liechtenstein, Litauen, Luxemburg, Monaco, Montenegro, Portugal, San Marino, die Slowakische Republik, Slowenien, Spanien, die Schweiz, Türkei und die Ukraine.

⁴¹⁸Menschenrechtskommissarin, „Förderung der Teilhabe von Kindern und Jugendlichen – von der Stimme zur Wahl“, 1. Juli 2021.

⁴¹⁹Büro des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (2022), Ukraine: zivile Opferaktualisierung am 19. Dezember 2022.

⁴²⁰Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (2022), Menschenrechtsbelange im Zusammenhang mit Zwangsvertreibungen in der Ukraine.

Gesundheitsversorgung und Bildung zu erhalten, sowie zahlreiche andere Verletzungen ihrer Rechte.⁴²¹

Das Sekretariat des Ausschusses Lanzarote hat eine Checkliste⁴²² und ein Handbuch erstellt,⁴²³ um politische Entscheidungsträger und Praktiker an vorderster Front bei der Prävention und dem Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch in Krisen- und Notsituationen zu unterstützen. Darüber hinaus verabschiedete das Lanzarote-Komitee eine Erklärung zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch infolge des Krieges der Russischen Föderation gegen die Ukraine.⁴²⁴

Die Informationsreisen des Sonderbeauftragten des Generalsekretärs für Migration und Flüchtlinge (SRSG) im Jahr 2022 konzentrierten sich hauptsächlich auf ukrainische Flüchtlinge, einschließlich Kinder. In der Tschechischen Republik, der⁴²⁵ Slowakei⁴²⁶ und Polen stellte⁴²⁷ die SRSG fest, dass es Mängel bei der Registrierung unbegleiteter Kinder gab. Die SRSG äußerte Bedenken hinsichtlich der psychischen Gesundheit ukrainischer Flüchtlingskinder aufgrund des Mangels an ausgebildeten Psychologen und Sozialarbeitern in allen Aufnahmeländern. Die SRSG lobte die herausragenden Anstrengungen und die Schnelligkeit⁴²⁸ Polens als Reaktion auf den Zustrom von Flüchtlingen, einschließlich des Sondergesetzes über Hilfe, das die vorübergehende Vormundschaft und die Pflege unbegleiteter Kinder vorsieht.

Der Europarat setzt seine Arbeit mit Fachleuten in der Ukraine fort, einschließlich der Unterstützung von Staatsanwälten bei der Dokumentation der Verletzung der Rechte von Kindern mit Schwerpunkt auf sexueller Gewalt, dem Aufbau von Kapazitäten für Sozialarbeiter und Psychologen für traumatische Interventionen. Der Europarat unterstützt auch die Republik Moldau beim Schutz der Rechte ukrainischer Migrantenkinder.

In Bezug auf den Schutz von Migranten- und Flüchtlingskindern gibt es in den Mitgliedstaaten nach wie vor zahlreiche Kurzaufenthalte. Die Altersermittlung wird nicht immer in angemessener Weise durchgeführt, und unbegleitete Kinder werden nicht immer identifiziert, registriert und mit einem Vormund versehen, wodurch sie ernsthaften Schutzrisiken und einem Vakuum in ihrer Fähigkeit, Zugang zu ihren Rechten zu haben, ausgesetzt werden. Die SRSG hat auf die Herausforderungen in Bosnien und Herzegowina⁴²⁹ und Türkei⁴³⁰ im Zusammenhang mit dem Schutz unbegleiteter Kinder hingewiesen. Der Hof hat bestätigt, dass während der Altersbewertungsverfahren der Grundsatz der Minderheitsvermutung gelten sollte, ein Vormund oder ein gesetzlicher Vertreter ernannt werden sollte und dass Zugang zu Rechtsberatung und informierter Beteiligung bestehen sollte.⁴³¹ Der Gerichtshof hat auch bestätigt, dass ein Opfer von Menschenhandel, insbesondere ein Kind, nicht verpflichtet werden kann, sich selbst als solches zu identifizieren oder dafür bestraft zu werden, dass dies in Strafverfahren nicht erfolgt, und dass es klare und gewichtige Gründe für die strafrechtliche Verfolgung

421 Menschenrechtskommissarin, [Memorandum über die Menschenrechtsfolgen des Krieges in der Ukraine](#), 8. Juli 2022, [CommDH\(2022\)18](#).

422 Lanzarote-Ausschuss (2022), [Checkliste](#) zum Schutz der von der Flüchtlingskrise betroffenen Kinder vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch: Die wichtigsten Verpflichtungen der Staaten im Rahmen des Übereinkommens von Lanzarote zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch.

Sekretariat des Ausschusses⁴²³ Lanzarote (2022), [„Handbuch zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch in Krisen- und Notsituationen“](#). Das Handbuch ist auf Tschechisch, Englisch, Französisch, Ungarisch, Polnisch, Rumänisch, Slowakisch und Ukrainisch erhältlich.

424 Lanzarote-Ausschuss (2022), [Erklärung zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch infolge der militärischen Aggression Russlands gegen die Ukraine](#).

425 Sonderbeauftragter des Generalsekretärs für Migration und Flüchtlinge (2022), Bericht über die Informationsreise in die Tschechische Republik, [SG/Inf\(2022\)25](#).

426 Sonderbeauftragter des Generalsekretärs für Migration und Flüchtlinge (2022), Bericht über die Informationsreise in die Slowakische Republik, [SG/Inf\(2022\)24](#).

427 Sonderbeauftragter des Generalsekretärs für Migration und Flüchtlinge (2022), Bericht über die Informationsreise nach Polen, [SG/Inf\(2022\)30](#).

428 Ebd.

- ▶ Ratifizierung der Europäischen Sozialcharta, Anzahl der verabschiedeten wesentlichen Bestimmungen der Charta und Annahme des kollektiven Beschwerdeverfahrens.
- ▶ Der Genuss sozialer Rechte ist in Krisenzeiten gewährleistet.
- ▶ Die Gesundheit und Sicherheit aller Arbeitnehmer sind in Gesetz und Praxis gewährleistet.
- ▶ Alle Aspekte des Rechts auf Gesundheitsschutz sind gewährleistet, einschließlich des Zugangs zur Gesundheitsversorgung und zur Vorbeugung von Epidemien, endemischen und anderen Krankheiten.
- ▶ Es wird ein angemessenes Maß an sozialer und medizinischer Hilfe sichergestellt, auch für Personen in schutzbedürftigen Situationen.

429 Sonderbeauftragter des Generalsekretärs für Migration und Flüchtlinge (2021), Bericht über die Informationsreise nach Bosnien und Herzegowina, [SG/Inf\(2021\)19](#).

430 Sonderbeauftragter des Generalsekretärs für Migration und Flüchtlinge (2021), Bericht über die Informationsreise in die Türkei, [SG/Inf\(2021\)35](#).

431 *Darboe und Camara gegen Italien*, Anmeldung Nr. 5797/17, 21. Juli 2022.

geben muss.⁴³²

▪ Kinder werden selten mit kinderfreundlichen Informationen versorgt; die Unterstützung eines Dolmetschers, die kostenlose Prozesskostenhilfe und der Zugang zu Bildungs- und Gesundheitsdiensten sind begrenzt. Mit der Inhaftierung von Migrantenkindern befasste sich der Gerichtshof, der Staaten für das Fehlen eines Rechtsbehelfs zur Anfechtung der Verwaltungshaft⁴³³ und für das Fehlen eines Überprüfungsverfahrens verantwortlich gemacht hat, das alle Voraussetzungen für die Rechtmäßigkeit der Verwaltungshaft umfasst.⁴³⁴ Der Europäische Ausschuss für soziale Rechte kam zu dem Schluss, dass die griechischen Behörden es versäumt haben, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um Migrantenkindern einen besonderen Schutz vor körperlichen und moralischen Gefahren zu garantieren, und dass es an angemessener Unterbringung, Zugang zu Bildung und Gesundheitsversorgung mangelt.⁴³⁵

▪ In Bezug auf europäische Staatsangehörige, die in Lagern im Nordosten Syriens gehalten werden, hat der Menschenrechtskommissar erklärt, dass die Entfernung aller ausländischen Kinder aus den Lagern aus der Perspektive der Rechte der Kinder eine absolute und zwingende Priorität darstellt und dass ihre Mütter, um ihr Wohl zu wahren, mit ihnen zurückgeführt werden müssen.⁴³⁶

▪ Der Schutz von Migranten- und Flüchtlingskindern ist nach wie vor eine der strategischen Prioritäten des Europarates. Im Mai 2021 wurde der [Aktionsplan zum Schutz gefährdeter Menschen im Kontext von Migration und Asyl in Europa \(2021-2025\)](#) vom Ministerkomitee angenommen. Der Aktionsplan zielt darauf ab, den Schutz schutzbedürftiger Menschen im Zusammenhang mit Asyl und Migration zu verbessern, wobei ein besonderer Schwerpunkt auf Kindern liegt. Die soziale Eingliederung von Flüchtlings- und Migrantenkindern durch die Unterstützung ihres Übergangs ins Erwachsenenalter ist ein wichtiger Bereich des Aktionsplans.

SOZIALE RECHTE

Messkriterien

- ▶ Angemessene Ressourcen, die es älteren Menschen ermöglichen, ein menschenwürdiges Leben zu führen und eine aktive Rolle in der Gemeinschaft zu spielen, sind gesichert und Altersdiskriminierung ist verboten.
- ▶ Angemessene Mindestleistungen für Sozialeleistungen, einschließlich Leistungen bei Arbeitslosigkeit, Leistungen bei Krankheit und Leistungen bei Invalidität, sind gesichert.
- ▶ Armut und soziale Ausgrenzung werden reduziert.
- ▶ Das Recht auf Chancengleichheit und Gleichbehandlung in Beschäftigung ohne geschlechtsspezifische Diskriminierung ist gewährleistet, und das Lohngefälle zwischen Frauen und Männern wird verringert.

Erkenntnisse

Eine Vervielfachung von Krisen, die die Notwendigkeit sozialer Rechte unterstreichen

▪ Europa hat in den letzten Jahren mehrere große Krisen erlebt. Ihre schnelle Nachfolge und sich überschneidende Auswirkungen stellen die Widerstandsfähigkeit des sozialen Zusammenhalts in unseren Gesellschaften auf die Probe und bedrohen den Genuss sozialer Rechte für große Teile der Bevölkerung.

▪ Wir hatten die Seite der Covid-19-Pandemie nicht umgedreht, als die russische militärische Aggression gegen die Ukraine und die weit verbreiteten brutalen Angriffe auf Zivilisten große Migration auslösten. Die Situation war für diejenigen, die aus dem Konflikt geflohen sind, und für die Gemeinschaften, die sie aufgenommen haben, unzufrieden. Es war – und bleibt es – für diejenigen, die zurückgeblieben sind oder die intern vertrieben wurden.

▪ COVID-19 und die Brutalität der Russischen Föderation wurden von einer ausgewachsenen Lebenshaltungskosten in ganz Europa verfolgt. Die steigenden Preise für die grundlegendsten Rohstoffe und Versorgungsunternehmen bringen eine wachsende Zahl von Menschen ungleiche Not. Die Lebenshaltungskostenkrise trifft die Ärmsten am härtesten. All dies ist eine starke Erinnerung daran, dass soziale Rechte unerlässlich sind, um menschenwürdige Lebensbedingungen für alle zu gewährleisten.

▪ Die [Europäische Sozialcharta \(EHS Nr. 35\)](#), die Charta mit ihren rechtsverbindlichen Bestimmungen bleibt der unersetzliche Maßstab für den Kontinent. Gerade unter diesen extremen Bedingungen müssen die Staaten ihre

432 *V.C.L. und A.N. gegen das Vereinigte Königreich*, Antrag Nr. 77587/12 vom 16. Februar 2021.

433 *R.R. u. a./Ungarn*, Anmeldung Nr. 36037/17 vom 2. März 2021.

434 *M.D. und A.D. gegen Frankreich*, Antrag Nr. 57035/18 vom 22. Juli 2021.

435 International Commission of Jurists (ICJ) und European Council for Refugees and Exiles (ECRE) gegen Griechenland.

436 Kommissarin für Menschenrechte (2021) veröffentlicht ihre [Bemerkungen zur Rückführung europäischer Staatsangehöriger in Lagern im Nordosten Syriens](#).

Entschlossenheit zur Wahrung der Grundrechte demotivieren und ihre Anstrengungen verstärken, um sicherzustellen, dass niemandes soziale Menschenrechte Erosion – oder Unterdrückung – erleiden, insbesondere für diejenigen, die sich in einer Situation von größerer Verletzlichkeit befinden.

Der Europäische Ausschuss für soziale Rechte, das Überwachungsgremium der Charta, nahm am 24. März 2022 eine Erklärung an, in der er unmissverständlich erklärte, dass eine militärische Aggression in direktem Widerspruch zum Geist der Charta stehe.⁴³⁷ Es betonte, dass die Aggression der Russischen Föderation nicht zu einer Verringerung des Schutzes der Rechte der Charta in der Ukraine oder anderswo führen dürfe, und dass die Vertragsstaaten verpflichtet seien, alle notwendigen Schritte zu unternehmen, um sicherzustellen, dass die grundlegendsten alltäglichen Menschenrechte, die er schützt, jederzeit wirksam gewährleistet werden.

Vor dem Hintergrund wachsender sozialer Unruhen bemühen sich die Staaten, die Auswirkungen des Lebenshaltungskostennotstands abzumildern. Sein Ausmaß bringt jedoch viele Menschen auf einen rutschigen Hang zu Armut und sozialer Ausgrenzung. Im Gegensatz zu den rücksichtslosen Sparmaßnahmen, die als Reaktion auf die frühere Wirtschaftskrise ergriffen wurden, sondern sich stattdessen von den sozialrechtensensiblen Reaktionen auf die Pandemie inspirieren ließen, muss das soziale Sicherheitsnetz auf der Grundlage von Charta-Standards zum Schutz der Bedürftigen nachdrücklich unterstützt werden.

Verpflichtung der Staaten zur Europäischen Sozialcharta

In Krisenzeiten kommt der Verpflichtung der Staaten, die in der Europäischen Sozialcharta verankerten Menschenrechte zu wahren, eine besondere Bedeutung zu. Der Europäische Ausschuss für soziale Rechte bietet den Staaten zusätzliche wertvolle Erkenntnisse, um die Einhaltung sozialer Rechte nicht nur in der Gesetzgebung, sondern auch in der Praxis zu verfolgen. Das Ziel sollte sein, dass den Menschen in ganz Europa ein menschenwürdiger Lebensstandard garantiert wird, der ihre Menschenwürde bewahrt.

Die Einhaltung der in der Europäischen Sozialcharta verankerten sozialen Rechte und die Einbindung in das Überwachungssystem der Charta sind daher eine Frage der verantwortungsvollen Staatsführung für Staaten, die entschlossen sind, die grundlegendsten alltäglichen Menschenrechte für alle zu wahren und den sozialen Zusammenhalt zu wahren.

437. Erklärung des Europäischen Ausschusses für soziale Rechte zur Krise, die durch die militärische Aggression Russlands gegen die Ukraine verursacht wurde, 24. März 2022.

Die Entschlossenheit der Staaten, diejenigen zu schützen, die am stärksten gefährdeten Situationen ausgesetzt sind, zeigt sich auch darin, dass sie akzeptiert werden, an weitere Bestimmungen der Charta gebunden zu sein, um den Schutz der sozialen Rechte zu erweitern. Dies gilt insbesondere für das Recht auf Schutz vor Armut und sozialer Ausgrenzung, eine Menschenrechtsverpflichtung, die zu wenige Staaten angenommen haben.

Bis Dezember 2022 hatten 35 Mitgliedstaaten die 1996 überarbeitete Europäische Sozialcharta ratifiziert, sieben sind noch an den Vertrag von 1961 gebunden. Vier Mitgliedstaaten müssen noch eine der beiden Fassungen ratifizieren. Insgesamt haben 16 Vertragsstaaten das [Zusatzprotokoll von 1995](#) (ETS Nr. 158) ratifiziert, das das Verfahren der kollektiven Anmeldung vorsieht, das modernste und wirksamste Überwachungssystem ist.

Gemäß Artikel 22 der Charta berichten die Staaten über die Bestimmungen, die sie noch nicht angenommen haben. Der Europäische Ausschuss für soziale Rechte prüft diese Berichte und bewertet, welche Bestimmungen angesichts der herrschenden Situation vernünftigerweise akzeptiert werden könnten. Im Jahr 2022 wurde die Lage in Finnland und Türkei hinsichtlich der nicht akzeptierten Bestimmungen geprüft.

Ab 2023 wird es eine stärkere Zusammenarbeit mit Staaten und nationalen Interessenträgern wie den Sozialpartnern (Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen) geben, um die Annahme zusätzlicher Bestimmungen, die Ratifizierung der überarbeiteten Charta durch Staaten, die noch an den Vertrag von 1961 gebunden sind, und die Annahme des kollektiven Beschwerdeverfahrens zu fördern.

Am 1. Juli 2022 akzeptierte Bulgarien acht zusätzliche Bestimmungen der Charta, womit die Gesamtzahl, die es akzeptiert hat, auf 70 (von maximal 98) erhöht wurde. Die neu angenommenen Bestimmungen betreffen Berufsberatung und -ausbildung, soziale Sicherheit und Wanderarbeitnehmer.

Andorra, Armenien und Aserbaidschan haben ihre Absicht angekündigt, weitere Bestimmungen der Charta zu akzeptieren.

Modernisierung des Überwachungssystems der Europäischen Sozialcharta

Im September 2022 verabschiedete das Ministerkomitee ein Reformpaket zur Modernisierung des

Überwachungssystem der Europäischen Sozialcharta.⁴³⁷ Das erklärte Ziel dieser Reform ist es, die Durchsetzungsrechte in Europa zu verbessern. Sie bestätigt die Bindung der Mitgliedstaaten an die sozialen Rechte und an deren Erfüllung auf dem Kontinent zu einer Zeit, in der Herausforderungen vorhanden sind.

Die Reform sieht einen verstärkten Dialog zwischen den Staaten und den Chartergremien vor (dem Europäischen Ausschuss für soziale Rechte und im Anschluss an die Ergebnisse des Regierungsausschusses der Europäischen Sozialcharta und des Europäischen Kodex für soziale Sicherheit). Die Reform zielt auch darauf ab, die Überwachungsarbeit stärker auf drängende Fragen zu konzentrieren. Vorbehaltlich der von den Chartergremien zu treffenden Beschlüsse könnte dies Fragen im Zusammenhang mit der Lebenshaltungskostenkrise oder neu entstehenden Formen der sogenannten atypischen Arbeit betreffen.

In den letzten Jahren hat der Europäische Ausschuss für soziale Rechte begonnen, Fragen an die Parteien zu richten, die auf unmittelbare Bedürfnisse der sozialen Rechte abzielen. Besondere Aufmerksamkeit erhielt die COVID-19-Pandemie.

Mit diesem Ansatz, der sich auf die heutigen Herausforderungen konzentriert, wird der Europäische Ausschuss für soziale Rechte seine Rechtsprechung im Einklang mit den Realitäten der Rechteinhaber weiterentwickeln. Die Staaten müssen nun alle zwei Jahre Bericht erstatten (vier Jahre für Staaten, die an das kollektive Beschwerdeverfahren gebunden sind), können jedoch von Zeit zu Zeit aufgefordert werden, Ad-hoc-Berichte zu den von den Charta-Einrichtungen ermittelten dringenden Fragen vorzulegen. Dieser Schnellreaktionsmechanismus außerhalb der Berichterstattungszyklen wird dem Ausschuss Gelegenheit bieten, seine Analyse aktueller Probleme zu schärfen und die Kriterien bekannt zu machen, die er bei der Prüfung dieser Fragen in Zukunft anwenden wird.

Das kollektive Beschwerdeverfahren bleibt unverändert, die Weiterverfolgung wurde jedoch vereinfacht. Erklärte Verletzungen der Charta-Rechte, gefolgt von Empfehlungen des Ministerkomitees, erfordern einen einzigen Bericht des betreffenden Staates über die ergriffenen Maßnahmen zur Behebung des Mangels.

Eine engere Interaktion wird auch dazu beitragen, die Achtung der grundlegendsten alltäglichen Menschenrechte zu verbessern. Im Rahmen der Folgemaßnahmen zu den Schlussfolgerungen des Europäischen Ausschusses für soziale Rechte wird dieser verstärkte Dialog (Sitzungen und Austausch mit Behörden und anderen Interessenträgern) dem Ministerkomitee helfen, Empfehlungen zu formulieren, ein Ausgangspunkt für die Unterstützung der Staaten bei ihren Bemühungen, die Situation mit der Charta in Einklang zu bringen. Wenn die Behörden dies wünschen, könnten diese Maßnahmen zur verantwortungsvollen Staatsführung auch Kooperations- und Hilfsmaßnahmen umfassen.

Die Überlegungen über die Zukunft des Chartasystems werden fortgesetzt, wobei sowohl verfahrensrechtliche als auch inhaltliche Fragen erörtert werden.

Entscheidungen in kollektiven Beschwerden

Das kollektive Beschwerdeverfahren verleiht den sozialen Rechten eine demokratische Dimension, indem es den Sozialpartnern und Nichtregierungsorganisationen die Initiative gibt. Es liegt an ihnen, sich über Probleme zu beschweren, die sie für problematisch halten. Es ist ein wirklich kontradiktorisches Verfahren, das den Staaten die Möglichkeit gibt, ihre Ansichten detailliert darzulegen.

Im Jahr 2022 wurden beim Europäischen Ausschuss für soziale Rechte 16 neue Sammelbeschwerden gegen Griechenland, Frankreich, Irland, Italien, Norwegen, Portugal und Spanien eingereicht.⁴³⁸ Die Beschwerden betrafen eine Vielzahl von Themen wie die Auswirkungen von Sparmaßnahmen auf die Zugänglichkeit und Erreichbarkeit der Gesundheitsversorgung in Griechenland, insbesondere für marginalisierte Gruppen; Arbeitsbedingungen der Mitglieder der Streitkräfte in Irland; und Behauptungen, dass der Rechts- und Rechtsschutz älterer Menschen in der Praxis in Frankreich nicht gewährleistet sei.

Acht Beschlüsse über die Verdienste des Europäischen Ausschusses für soziale Rechte wurden 2022 veröffentlicht,⁴³⁹ darunter vier Beschlüsse mit Feststellungen eines Verstoßes gegen die Charta: unangemessene Begrenzung des Ausgleichs bei unlauteren Entlassungen der Arbeitnehmer (Frankreich, zwei

⁴³⁷ Operative Vorschläge für die Reform des Systems der Europäischen Sozialcharta, 1444. Tagung der Abgeordneten der Minister, 27. September 2022.

⁴³⁸ Alle neuen Sammelbeschwerden verfügbar unter: <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/pending-complaints>.

⁴³⁹ Alle gemäß Artikel 8 Absatz 2 des kollektiven Beschwerdeprotokolls veröffentlichten Entscheidungen und alle Zulässigkeitsentscheidungen sind in der Hudoc-Datenbank abrufbar.

Entscheidungen),440 wiederholte befristete Verträge von kommunalen Arbeitnehmern in Sizilien (Italien)441 und gefälschte Praktika (Belgien).442

Im Jahr 2022 hat der Europäische Ausschuss für soziale Rechte weitere 11 Beschlüsse angenommen, die noch nicht öffentlich sind. Ferner erließ sie neun Entscheidungen über die Zulässigkeit, in denen sieben, eine teilweise zulässig und eine unzulässig festgestellt wurden.

Geschlechtsspezifisches Lohngefälle

Im April 2022 verabschiedete das Ministerkomitee im Anschluss an den Europäischen Ausschuss für soziale Rechte „Schlussfolgerungen 2020“ (Beschäftigung, Ausbildung und Chancengleichheit) und auf Vorschlag des Regierungsausschusses der Europäischen Sozialcharta und des Europäischen Kodex für soziale Sicherheit Empfehlungen zur Notwendigkeit, Maßnahmen zur Beseitigung des anhaltenden geschlechtsspezifischen Lohngefälles in mehreren Staaten zu ergreifen.443

Berichterstattung über Gesundheit, soziale Sicherheit und Sozialschutz

Die COVID-19-Pandemie hat die öffentliche Gesundheit ins Rampenlicht gerückt. Er hat auch die Bedeutung des sozialen Schutzes für diejenigen hervorgehoben, die in Armut leben oder von sozialer Ausgrenzung betroffen sind. Aufeinanderfolgende Krisen haben Verwundbarkeiten verschärft und gezeigt, wie wichtig es ist, menschenwürdige Lebensbedingungen für alle zu gewährleisten.

Der Europäische Ausschuss für soziale Rechte hat seine Schlussfolgerungen 2021 zu 33 Staaten zu den Themen Gesundheit, soziale Sicherheit und Sozialschutz veröffentlicht.444 Er nahm 165 Schlussfolgerungen zur Nichtübereinstimmung mit der Charta an (41 %), 110 Konformitätsschluss (27,5 %) und ersuchte um weitere Informationen über den Rest (31,5 %).445 Der Europäische Ausschuss für soziale Rechte hat durch Auslegungserklärungen zu mehreren besorgniserregenden Fragen eine zukunftsgerichtete allgemeine Orientierung gegeben. Zum Beispiel das Recht der Arbeitnehmer, außerhalb ihrer normalen Arbeitszeit oder während des Urlaubs keine Arbeit zu leisten. In einem digitalen Kontext wird dies manchmal als das „Recht auf Trennung“ bezeichnet. Der Ausschuss betonte die Notwendigkeit, die elektronische Überwachung von Arbeitnehmern zu begrenzen und zu regulieren, die sich neben der Verletzung des Rechts auf Privatsphäre auch auf ihre Gesundheit auswirken könnten.

Der Europäische Ausschuss für soziale Rechte betonte, dass die Vertragsstaaten alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen müssen, um sicherzustellen, dass alle Arbeitnehmer in neuen Beschäftigungsformen einen rechtlichen Status (Arbeitnehmer, Selbständige oder andere Kategorien) haben, der ihrer tatsächlichen Situation entspricht. Ihre Sozialversicherungsrechte müssen angemessen geschützt werden, indem verhindert wird, dass „böse“ oder „falsche“ Selbstständige die geltenden Sozialversicherungsvorschriften umgehen.

Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz

Positive Entwicklungen des Europäischen Ausschusses für soziale Rechte sind u. a.: Recht auf Nichteinhaltung in spanisches Recht, Schutz von Hausangestellten durch Vorschriften über Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz in Montenegro und die Entwicklung eines neuen e-Service-Systems durch die Arbeitsinspektion

440 Die Beschlüsse des Europäischen Ausschusses für soziale Rechte in der Rechtssache *Confédération Générale du Travail Force Ouvrière* (CGT-FO) gegen Frankreich, Beschwerde Nr. 160/2018 und *Confédération générale du travail* (CGT) gegen Frankreich, Beschwerde Nr. 171/2018 wurden am 26. September 2022 veröffentlicht.

441 Der Beschluss des Europäischen Ausschusses für soziale Rechte in der *Unione sindacale di base* (USB) gegen Italien, Beschwerde Nr. 170/2018, wurde am 5. Juli 2022 veröffentlicht.

442 Der Beschluss des Europäischen Ausschusses für soziale Rechte im Europäischen Jugendforum (YFJ) gegen Belgien, Beschwerde Nr. 150/2017, wurde am 16. Februar 2022 veröffentlicht.

443 Die 17 Empfehlungen des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zur Anwendung der Europäischen Sozialcharta durch Albanien, Andorra, Armenien, Österreich, Aserbaidschan, Bosnien und Herzegowina, Dänemark, Estland, Georgien, Ungarn, Lettland, Litauen, Malta, die Niederlande (Curaçao), die Niederlande (Sint Maarten), Nordmazedonien und die Türkei (Zeitraum 1. Januar 2015 bis 31. Dezember 2018) (Schlussfolgerung 2020) (Schlussfolgerungen 2020) (angenommen am 20. April 2022, 1432. Tagung der Abgeordneten der Minister).

444 Dieser Überwachungszyklus überwacht die Einhaltung des Rechts auf sichere und gesunde Arbeitsbedingungen im Bezugszeitraum vom 1. Januar 2016 bis zum 31. Dezember 2019 (Artikel 3), das Recht auf Gesundheitsschutz (Artikel 11), das Recht auf soziale Sicherheit (Artikel 12), das Recht auf soziale und medizinische Hilfe (Artikel 13), das Recht auf Sozialleistungen (Artikel 14), das Recht älterer Menschen auf sozialen Schutz (Artikel 23/Artikel 4 des Zusatzprotokolls von 1988 zur Charta von 1961), das Recht auf Schutz vor Armut und sozialer Ausgrenzung (Artikel 30) gemäß der überarbeiteten Charta.

445 Europäische Sozialcharta Nachrichten, *Mehrere Probleme im Zusammenhang mit Gesundheit und Sozialschutz bestehen noch in Europa*, jüngste jährliche Schlussfolgerungen des Europäischen Ausschusses für soziale Rechte, 23. März 2022. Der vollständige Wortlaut der Schlussfolgerungen für jeden Staat, auf den im Folgenden Bezug genommen wird, kann in der HUDOC-Datenbank für die Europäische Sozialcharta eingesehen werden: HUDOC-ESC (coe.int)

Estlands, das die Effizienz der Inspektionen erhöht.

- Der Europäische Ausschuss für soziale Rechte stellte jedoch fest, dass Selbständige und Hausangestellte in mehreren Staaten (Vereinigtes Königreich, Ungarn und nur in Bezug auf Selbständige, Andorra) nicht unter die Vorschriften über den Gesundheitsschutz und die Sicherheit am Arbeitsplatz fallen. In anderen Fällen wurde nicht festgestellt, dass Leiharbeiter und Arbeitnehmer mit befristeten Arbeitsverträgen (Serbien und Ukraine), Selbständige (Republik Moldau, Slowakische Republik und Ukraine) oder Hausangestellte (Rumänien, Serbien, Slowakische Republik und Ukraine) unter diese Verordnung fallen.

- In mehreren Ländern (Albanien, Ungarn, Lettland, Litauen, Malta, Republik Moldau, Montenegro, Rumänien, Spanien und Türkei) wurde die hohe und zunehmende Zahl von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten sowie die Unzulänglichkeit der Maßnahmen zur Verringerung dieser Zahl aufgedeckt. Ebenso zeigte die Prüfung durch den Europäischen Ausschuss für soziale Rechte eine mangelnde Wirksamkeit einiger Arbeitsaufsichtsbehörden (Litauen, Republik Moldau, Montenegro und Türkei).

Schutz der Gesundheit

- Zu den positiven Ergebnissen des Europäischen Ausschusses für soziale Rechte hat die Tschechische Republik ein Projekt gestartet, um Zielgruppen, die keine medizinische und soziale Versorgung suchen, zu helfen, insbesondere den Zugang und die Schaffung von Gesundheitsangeboten für Obdachlose zu erweitern.

- Die von den Staaten und anderen Quellen übermittelten Informationen zeigten große Lücken oder Unterschiede in Bezug auf die Lebenserwartung von Männern und Frauen, verschiedene Regionen des Landes, städtische und ländliche Gebiete, Einkommen und Bildungsniveau (Tschechische Republik, Estland, Ungarn, Lettland, Litauen, die Republik Moldau, die Niederlande, Polen, Rumänien, Serbien, die Slowakische Republik, Türkei, die Ukraine und das Vereinigte Königreich).

- Ein wiederkehrendes Problem ist die hohe Säuglings- und Müttersterblichkeit in mehreren Ländern (Aserbaidschan, Georgien, Ungarn, Lettland, Republik Moldau, Rumänien, Türkei und Ukraine). Kostenlose und regelmäßige Konsultationen und Screenings für Frauen während der Schwangerschaft und für Kinder wurden nicht im gesamten Gebiet in Bosnien und Herzegowina und der Ukraine eingerichtet und sind in Georgien nicht ausreichend.

- In mehreren Ländern sind die Maßnahmen, die ergriffen wurden, um das Recht auf Zugang zur Gesundheitsversorgung wirksam zu gewährleisten (Lettland, Litauen, Republik Moldau und Ukraine). Die öffentlichen Gesundheitsausgaben sind in bestimmten Fällen (Albanien und Aserbaidschan) zu niedrig, und auch lange Wartezeiten bei der Gesundheitsversorgung sind Anlass zur Sorge (Albanien, Aserbaidschan, Georgien und Türkei).

- Etwa 13 Länder lieferten zufrieden stellende Informationen über Sensibilisierung und Aufklärung in Bezug auf geschlechtsspezifische Gewalt, sexuelle Orientierung und Geschlechtsidentität (Andorra, Österreich, Kroatien, Dänemark, Estland, Litauen, Luxemburg, Montenegro, Nordmazedonien, Norwegen, Slowenien, Spanien und das Vereinigte Königreich). In Spanien werden seit 2017 jährlich Schulungen zur Bekämpfung von homophoben und transphoben Mobbing in Schulen und in Nordmazedonien durchgeführt. Für elf Länder (Aserbaidschan, Zypern, Tschechische Republik, Ungarn, Lettland, Niederlande, Polen, Rumänien, Slowakische Republik, Schweden und Türkei) fehlten jedoch Informationen.

- In mehreren Versuchen (Albanien, Bosnien und Herzegowina und Rumänien) wurde ein Mangel an effizienten Immunisierungs- und epidemiologischen Überwachungsprogrammen festgestellt. Eine weitere Quelle der Besorgnis sind die unzureichenden Informationen über das Bestehen solcher Programme (Malta, Serbien und die Slowakische Republik) und über die zur Bekämpfung der Umweltverschmutzung ergriffenen Maßnahmen (Albanien, Aserbaidschan, Georgien, Malta, die Republik Moldau, die Russische Föderation, Serbien und die Slowakische Republik).

Soziale Sicherheit

- Die Charta garantiert allen Arbeitnehmern und ihren Angehörigen das Recht auf soziale Sicherheit. Die Sozialversicherungssysteme sind in den meisten Staaten konform, mit einer Abdeckung von etwa 90 % der Erwerbsbevölkerung. Es wurde festgestellt, dass die Staaten ihre Systeme der sozialen Sicherheit auf einem zufrieden stellenden Niveau aufrecht erhalten, das mindestens dem Niveau entspricht, das für die Ratifizierung des Europäischen Kodex für soziale Sicherheit erforderlich ist.⁴⁴⁶

⁴⁴⁶ Weitere Informationen finden Sie auf der [Webseite des Europäischen Kodex](#) für soziale Sicherheit.

- Der Europäische Ausschuss für soziale Rechte beobachtete Fortschritte in einigen Staaten in bestimmten Bereichen. In Litauen wird mit einer Anfang 2017 eingeleiteten Reform das System der sozialen Sicherheit modernisiert, um Selbständige und die verschiedenen Gruppen von Plattformarbeitern (z. B. im Bereich der Fahrradzustellung) abzudecken.
- Im Gegensatz dazu hat sich die Lage in vielen Staaten im Vergleich zu früheren Schlussfolgerungen kaum verändert. Während die Mindestleistungen bei Arbeitslosigkeit, Leistungen bei Krankheit und Invalidität in einigen Fällen auf 40 % bis 50 % des mittleren Äquivalenzeinkommens angestiegen sind, was immer noch unzureichend ist, bleiben sie in anderen Fällen unter 40 %. In einigen Staaten wurde festgestellt, dass die Höhe der Leistungen mit einer höheren Rate als das Medianeinkommen gestiegen ist, aber sie bleiben niedrig.
- Eine gezielte Frage richtete sich an alle Staaten zur Sozialversicherungsversicherung für Arbeitnehmer digitaler Plattformen oder deren Arbeit über solche Plattformen verwaltet wird. Für eine Mehrheit der Staaten (13 von insgesamt 25) konnte die Situation aufgrund unzureichender Informationen nicht bewertet werden. Dies deutet auf eine gewisse Verzögerung bei der Anpassung der Systeme der sozialen Sicherheit als Reaktion auf Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt hin.

Soziale und medizinische Hilfe

- Die Höhe der Sozialhilfe für eine Person ohne Mittel wurde in vielen Staaten als unzureichend angesehen, da sie unterhalb der Armutsgrenze blieb (Armenien, Bosnien und Herzegowina, Kroatien, die Tschechische Republik, Dänemark, Estland, Ungarn, Lettland, Litauen, Malta, die Republik Moldau, Montenegro, Nordmazedonien, Norwegen, Rumänien, Serbien, die Slowakische Republik, Spanien, Türkei und das Vereinigte Königreich). Die Höhe der Sozialhilfe in den Niederlanden wurde im Hinblick auf die Grund-, Zusatz- und Gesundheitsleistungen im Vergleich zur Armutsgrenze als angemessen erachtet.
- In mehreren Ländern (Republik Moldau, Montenegro, Rumänien, Spanien und Vereinigtes Königreich) ist das Recht auf soziale und/oder medizinische Hilfe nicht für alle bedürftigen Personen garantiert, und die Dauer des Aufenthalts in dem Land, das erforderlich ist, um Zugang zu sozialer und medizinischer Hilfe für Ausländer mit rechtmäßigem Aufenthalt zu erhalten, ist in anderen Ländern (Andorra, Österreich, Kroatien, Lettland, Litauen, Nordmazedonien, Rumänien und Serbien) exzessiv.

Sozialleistungen

- Im Rahmen der Charta wird von den Staaten erwartet, dass sie ein Netzwerk sozialer Dienste einrichten, um den Menschen dabei zu helfen, eine Situation des Wohlbefindens zu erreichen oder zu erhalten oder Probleme der sozialen Anpassung zu überwinden. Ein Beispiel für eine positive Entwicklung ist das rumänische Sozialhilferecht: alle lokalen Behörden sind nun verpflichtet, öffentliche Sozialhilfedienste sowohl in städtischen als auch in ländlichen Gebieten einzurichten.
- Der Zugang von Staatsangehörigen anderer Staaten zu sozialen Diensten scheint jedoch problematisch zu sein. Ein restriktiver Ansatz besteht weiterhin in Aserbaidschan, der Tschechischen Republik, Ungarn, Lettland, Polen, Serbien und Türkei.

Ferner wurden die Staaten gebeten, zu erläutern, wie und inwieweit der Betrieb der sozialen Dienste während der COVID-19-Krise aufrechterhalten wurde und ob spezifische Maßnahmen im Hinblick auf mögliche ähnliche Krisen in der Zukunft ergriffen wurden. Diese Informationen flossen in die Prüfung ein, ob die Erbringung von Sozialleistungen auch während der COVID-19-Pandemie zufrieden stellend war. So wurden beispielsweise in Dänemark alle 24-Stunden-Dienste, die Unterbringungseinrichtungen für Kinder und Jugendliche und die Unterbringung von Erwachsenen auf dem Höhepunkt der Krise beibehalten, und in Georgien erhielten Menschen mit schweren Behinderungen und Kinder mit Behinderungen zusätzlich zu dem Sozialpaket eine Beihilfe für sechs Monate.

Sozialschutz für ältere Menschen

- In zwölf Staaten (Bosnien und Herzegowina, Tschechische Republik, Dänemark, Malta, Montenegro, Niederlande, Norwegen, Serbien, Slowakische Republik, Spanien, Türkei und Ukraine) wurde festgestellt, dass die Situation in Bezug auf den Sozialschutz für ältere Menschen unterschritten wurde. Der Europäische Ausschuss für soziale Rechte betonte einmal mehr, wie wichtig es ist, sich von der Institutionalisierung und hin zur gemeinschaftlichen Betreuung zu entfernen. Das verfolgte Ziel sollte ein unabhängiges Leben und eine unterstützte Entscheidungsfindung sein.

Schutz vor Armut und sozialer Ausgrenzung

- Das Leben in einer Situation von Armut und sozialer Ausgrenzung verletzt die Würde der Menschen. Die

entsprechende Bestimmung der Europäischen Sozialcharta wurde jedoch von nur 19 Mitgliedstaaten des Europarats akzeptiert.

- Um die wirksame Ausübung des Rechts auf Schutz vor Armut und sozialer Ausgrenzung zu gewährleisten, verpflichtet die Charta die Staaten, einen umfassenden und koordinierten Ansatz zu verfolgen. Alle – einschließlich der Zivilgesellschaft und Menschen, die von Armut und Ausgrenzung betroffen sind – sollten in den Prozess einbezogen werden. Die Staaten sollten nachweisen, dass die Verringerung von Armut und sozialer Ausgrenzung ein Bestandteil aller relevanten Bereiche der öffentlichen Ordnung ist.

- Der Europäische Ausschuss für soziale Rechte stellte fest, dass die Situation in fünf der 2021 untersuchten Staaten (Niederlande, Norwegen, Slowakische Republik, Slowenien und Schweden) den geltenden Standards entsprach. Die Niederlande und Norwegen verfügen über spezifische Maßnahmen zur Bekämpfung der Kinderarmut.

Das Gleiche konnte von weiteren fünf Staaten (Estland, Lettland, Serbien, Türkei und Ukraine) nicht gesagt werden. Während die Besonderheiten der Situation in diesen Staaten sehr unterschiedlich waren, stellte der Ausschuss fest, dass die Armutsquoten im Allgemeinen hoch waren, die ergriffenen Maßnahmen nicht ordnungsgemäß koordiniert und gezielt waren oder dass die zugewiesenen Mittel angesichts des Ausmaßes des Problems unzureichend waren.

Soziale Rechte älterer Menschen

Die COVID-19-Pandemie hat verheerende Auswirkungen auf die sozialen Rechte älterer Menschen gehabt – nicht nur auf ihr Recht auf Gesundheitsschutz, sondern auch auf ihr Recht auf Autonomie und auf eigene Entscheidungen und Lebensentscheidungen.

Allzu oft während der Pandemie wurden ältere Menschen in Institutionen für lange Zeit von ihren Angehörigen abgeschnitten oder erlaubten sehr begrenzte Kontakte zu ihnen. Lockdowns und andere Einschränkungen betrafen auch ältere Menschen, die in ihren Häusern lebten, deren Interaktion mit der Gemeinde zum Stillstand gebracht wurde. Informationen über die Pandemie und über Impfungen waren ihnen oft außerhalb städtischer Gebiete unzugänglich.

Das Recht älterer Menschen auf Gleichbehandlung wurde durch Entscheidungen über die Zuteilung von Gesundheitsdienstleistungen, einschließlich lebensrettender Behandlungen, gefährdet. Die Rationierung knapper Ressourcen (wie Beatmungsgeräte) beruhte manchmal auf stereotypen Wahrnehmungen von Verletzlichkeit und Rückgang des Alters. Zu viel Spielraum war für implizite Urteile über die „Lebensqualität“ oder „Wert“ des Lebens älterer Menschen erlaubt. Die Gleichbehandlung im Rahmen der Charta erfordert einen Ansatz, der auf der Anerkennung des gleichen Wertes des Lebens älterer Menschen beruht.

Diese Situation hat bereits bestehende Defizite vergrößert, wobei die institutionellen Aspekte zugroß sind und die Personalausstattung oft unzureichend ist, was zu mangelhaften Dienstleistungen und im schlimmsten Fall zu Missbrauch führt. Dieser Ansatz ist in der Regel auch durch chronisch unzureichende Ressourcen gekennzeichnet, um eine widerstandsfähige Unterstützung zu gewährleisten, die es älteren Menschen ermöglichen würde, so lange wie gewünscht autonom in ihren Häusern und in der Gemeinschaft zu leben.

Artikel 23 der Charta ist die erste Bestimmung des Menschenrechtsvertrags, um ihre Rechte gezielt zu schützen. Ältere Menschen sollten über die Ressourcen und Einrichtungen verfügen, die es ihnen ermöglichen, ein menschenwürdiges Leben zu führen und eine aktive Rolle in der Gesellschaft zu spielen, ohne dass sie aufgrund ihres Alters geächtet werden. Zu diesem Zweck müssen die Staaten geeignete Rechtsvorschriften erlassen, um Altersdiskriminierung in allen Bereichen zu bekämpfen. So gibt es beispielsweise in der Tschechischen Republik, Slowenien und Schweden Rechtsvorschriften, die Altersdiskriminierung nicht nur in der Beschäftigung, sondern auch in anderen Lebensbereichen verbieten.

Staaten müssen Entschlossenheit gegen Missbrauch zeigen, sei es physisch, psychologisch oder emotional, sexuell, finanziell, absichtlich oder unbeabsichtigt. Das Ausmaß des Problems muss bewertet, das Bewusstsein für Missbrauch und Vernachlässigung älterer Personen schärfen und diesbezüglich legislative oder andere Maßnahmen ergriffen werden.

Ältere Menschen sollten in der Lage sein, so lange wie möglich in ihren eigenen Häusern zu bleiben, indem angemessene Unterkünfte und Unterstützung, einschließlich finanzieller Unterstützung, für die Anpassung von Wohnungen bereitgestellt werden. Institutionalisierung sollte nicht die Standardoption sein, wenn Hindernisse für volle Autonomie in ihren Häusern auftreten.

Wenn ältere Menschen in Einrichtungen sind, sollten kleine Einheiten bevorzugt werden, in denen sie eine angemessene und individuelle Unterstützung erhalten können. Die Risiken, die von größeren Instituten ausgehen, wurden während der COVID-19-Pandemie deutlich gemacht. Das Ziel, sich von größeren Institutionen zu entfernen, muss zu einer Priorität werden, wie bei der Entwicklung der kommunalen Betreuung durch die

Slowakische Republik als Alternative zur institutionellen Versorgung.

Unter allen Umständen müssen ältere Menschen, die in Einrichtungen leben, angemessene Betreuung und Dienstleistungen erhalten, ihre Privatsphäre und ihre persönliche Würde müssen jederzeit gewahrt werden und sie müssen in der Lage sein, den persönlichen Kontakt zu den ihnen nahestehenden Personen aufrechtzuerhalten. Sie müssen auch in Entscheidungen über ihre Lebensgewohnheiten einbezogen werden. In keinem Zusammenhang sollte davon ausgegangen werden, dass ältere Menschen nicht in der Lage sind, ihre eigenen Entscheidungen über Lebensentscheidungen zu treffen, und dass sie möglicherweise Unterstützung benötigen, um ihren Willen und ihre Präferenzen auszudrücken. Und angesichts der immer wiederkehrenden Skandale über Institutionen in vielen Staaten muss ihr Recht, sich über Behandlung und Fürsorge in den Institutionen zu beschweren, sichergestellt werden, damit ihre Stimme gehört wird. Es ist von größter Bedeutung, dass alle Institute lizenziert sind und regelmäßig von einer unabhängigen Kontrollstelle bewertet werden.

Der Schwerpunkt der Charta liegt auf der Nutzung sozialer Rechte, um die persönliche Autonomie und die Achtung der Würde älterer Menschen zu untermauern. Die Staaten müssen eine breite Palette von Maßnahmen ergreifen, um den Ageismus in der Gesellschaft zu bekämpfen. Sie müssen Rechtsvorschriften und Maßnahmen zur Diskriminierung aufgrund des Alters überprüfen und ändern und Aktionspläne zur Gewährleistung der Gleichstellung verabschieden. Die Staaten müssen eine aktive Rolle bei der Förderung einer positiven Einstellung zum Altern durch Aktivitäten wie gesellschaftsweite Sensibilisierungskampagnen und die Förderung intergenerationaler Solidarität spielen, um eine wirklich inklusive Gesellschaft zu haben, deren Mitglieder ältere Menschen sind.

HUMANE HAFTBEDINGUNGEN

Messkriterien

- ▶ Drei grundlegende Schutzmaßnahmen gegen Misshandlungen werden von Beginn der Haft an gewahrt.
- ▶ Es gibt angemessene Lebensbedingungen in Haftorten in Bezug auf Reparaturzustand, Lüftung, Hygiene und Zugang zu natürlichem Licht.
- ▶ Die Überbelegung wird reduziert, was zu einem ausreichenden Wohnraum für Gefangene führt.
- ▶ COVID-19-bezogene Maßnahmen, die sich negativ auf die Lebensbedingungen auswirken, sind zeitlich begrenzt und basieren auf der medizinischen Notwendigkeit.
- ▶ Trotz der steigenden Lebenshaltungskosten in Haftorten bleibt ein würdiges Leben für Gefangene erhalten.

Erkenntnisse

■ Während der COVID-19-Pandemie hat der Europäische Ausschuss zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe weiterhin sein gesetzliches Mandat erfüllt, Orte der Freiheitsentziehung zu besuchen. Im Zuge mehrerer dieser Besuche erhielt die CPT Vorwürfe der Misshandlung und sogar der Folter⁴⁴⁸ von Häftlingen von Strafverfolgungsbeamten und Bediensteten, die in Gefängnisanstalten, psychiatrischen Einrichtungen und Sozialheimen arbeiten.

■ In Bezug auf die Strafverfolgungsbehörden stellte sie fest, dass die drei grundlegenden Schutzmaßnahmen gegen Misshandlung (Zugang zu einem Arzt/Zugang zu einem Rechtsanwalt/das Recht der inhaftierten Personen, einen nahen Verwandten oder einen anderen Dritten über ihre Situation zu informieren) in allen Ländern immer noch nicht vollständig eingehalten wurden, selbst wenn dies gesetzlich vorgeschrieben war.⁴⁴⁹ In mehreren Ländern werden Kriminelle immer noch nicht in speziellen Räumen mit audiovisuellen Aufzeichnungsgeräten befragt. ⁴⁴⁷ In einigen Ländern beobachteten die CPT-Delegationen Fortschritte der Behörden bei der ordnungsgemäßen Untersuchung von Folter- und Misshandlungsvorfällen, und in anderen Ländern behinderten Fragen der Straflosigkeit nach wie vor wirksame Ermittlungen.⁴⁴⁹

■ Die CPT dokumentiert weiterhin schlechte Haftbedingungen in Gefängnissen, die in bestimmten Fällen als unmenschliche und erniedrigende Behandlung angesehen werden könnten, insbesondere wenn Gefangene in verfallenen Zellen mit schlechter Belüftung und eingeschränktem Zugang zu natürlichem Licht und einem Mangel an Zeit außerhalb der Zellen festgehalten wurden, was durch Überbelegung verschärft wurde. ⁴⁵⁰ Es ist nicht

⁴⁴⁷ Beispielsweise berichtet der CPT über Bulgarien [CPT/Inf \(2022\) 20](#) und Rumänien [CPT/Inf \(2022\) 06](#).

⁴⁴⁸ Die CPT-Berichte beispielsweise über Bulgarien [CPT/Inf \(2022\) 20](#), Rumänien [CPT/Inf \(2022\) 06](#), Schweden [CPT/Inf \(2021\) 20](#) und die Schweiz [CPT/Inf \(2022\) 9](#) (nur Französisch).

⁴⁴⁹ Beispielsweise berichtet der CPT über Bulgarien [CPT/Inf \(2022\) 20](#) und Rumänien [CPT/Inf \(2022\) 06](#).

⁴⁵⁰ In ihrem [31. Gesamtbericht](#), der 2022 veröffentlicht wurde, erläuterte der CPT erneut die schändlichen Auswirkungen der Überbelegung.

ungewöhnlich, dass die CPT Gefängnisse besucht, in denen die Instandsetzung von Zellen nicht von der Gefängnisverwaltung sichergestellt wird; infolgedessen nutzen Gefangene ihre eigenen Ressourcen, um ihre Zellen zu erhalten. Der Mangel an gezielten Aktivitäten, um Gefangene bei der Vorbereitung auf ihre Wiedereingliederung in die Gemeinschaft zu unterstützen, zeigte sich in vielen der besuchten Staaten.

- Die CPT fand auch Lebensbedingungen in Sozialheimen und psychiatrischen Krankenhäusern, die eine unmenschliche und erniedrigende Behandlung darstellen könnten. Im November 2021 veröffentlichte die CPT eine öffentliche Erklärung als Reaktion auf die anhaltenden entsetzlichen Bedingungen und Behandlungen in Sozialeinrichtungen und psychiatrischen Krankenhäusern in Bulgarien, einschließlich körperlicher Misshandlung und schlechter Hygiene in bestimmten Pflegeeinrichtungen.

- Die CPT-Delegationen beobachteten eine Vielzahl von Ansätzen, die von den Behörden zur Bewältigung der Pandemie verfolgt wurden, von keiner sichtbaren Anpassung an Regime mit begrenztem oder keinem Impfprogramm für Personal und Häftlinge bis hin⁴⁵¹ zu vollwertigen Impfprogrammen, längeren Quarantänezeiten für neu eingetroffene Häftlinge und der Einschränkung der persönlichen Interaktion, zusätzlich zur Annullierung von Bildung, Arbeitsprogrammen, Familienbesuchen, sozial- und gruppenpsychosozialen oder therapeutischen Aktivitäten. Einschränkungen von Besuchen von Familie und Freunden wurden manchmal durch den (erweiterten) Zugang zu Video-Meetings und Telefonanrufen kompensiert, aber keineswegs an allen Orten.⁴⁵²

- CPT-Besuche nach der Pandemie stellten fest, dass bestimmte Haftorte weiterhin Beschränkungen für persönliche Kontakte, auch bei externen Besuchen, anwendeten und lange Quarantäneperioden aufrechterhalten, die nicht mit den Entwicklungen im Rest des Landes übereinstimmen. Einige Staaten haben die Überbelegung von Gefängnissen gelockert, indem sie während der COVID-19-Pandemie auf nicht freiheitliche Maßnahmen zurückgegriffen haben. Einige kürzliche Länderbesuche deuten darauf hin, dass dies in bestimmten Staaten vorübergehend gewesen sein könnte.⁴⁵³

- Der CPT äußerte seine Besorgnis darüber, dass sich die längerfristigen wirtschaftlichen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie und die stark steigenden Lebenshaltungskosten in Europa negativ auf die Haftbedingungen auswirken. Es hat eine „Anständigkeitsschwelle“ der grundlegenden Anforderungen für Gefangene festgelegt, damit sie ein würdiges Leben führen können, einschließlich des Zugangs zu ausreichend sauberem Trinkwasser, angemessener Nahrung, menschenwürdiger Bedingungen und Sauberkeit.⁴⁵⁴

- Die CPT-Delegationen haben festgestellt, dass trotz der allgemeinen Inflation in vielen Ländern die Preise, die Gefangene für Lebensmittel, Tabak, Telefonanruferkarten und Hygieneprodukte zahlen, im Vergleich zu ihren Kosten in der Außengemeinschaft unverhältnismäßig gestiegen sind.⁴⁵⁵ Die CPT ist besorgt, dass in Ländern, in denen der Staat wenig zum Lebensunterhalt eines Gefangenen beiträgt, Gefangene ohne eigenes Risiko hinter Hygiene- und Gesundheitsstandards zurückbleiben.

⁴⁵¹ Zum Beispiel der CPT-Bericht über Bulgarien [CPT/Inf \(2022\) 20](#).

⁴⁵² Zum Beispiel der CPT-Bericht über die Schweiz [CPT/Inf \(2022\) 9](#) (nur Französisch).

⁴⁵³ Zum Beispiel der CPT-Bericht über das Vereinigte Königreich [CPT/Inf \(2022\) 13](#).

⁴⁵⁴ In seinem [im Jahr 2021 veröffentlichten](#)³⁰ Gesamtbericht legt der CPT eine Anstandsschwelle für Gefängnisse fest. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass allen Personen, die in Gefängnissen ihre Freiheit entzogen haben, mindestens Folgendes zur Verfügung gestellt werden sollte: bereiter Zugang zu ausreichend sauberem Trinkwasser; adäquate Lebensmittel: sowohl Menge als auch Nährwert; anständige Schlaf- und Lebensbedingungen und die Mittel, um sauber zu bleiben: ordnungsgemäße sanitäre Einrichtungen, einschließlich Toiletten- und Duscheinrichtungen, Waschwasser, Reinigungsmittel, Wäsche, Körperhygieneprodukte; wirksamer Zugang zur Arbeit und eine angemessene Vergütung für diese Arbeit; bereiter Zugang zu anderen Aktivitäten; und regelmäßige Möglichkeiten, mit der Außenwelt in Kontakt zu bleiben.

⁴⁵⁵ Beispielsweise berichtet der CPT über Bulgarien [CPT/Inf \(2022\) 20](#) und Rumänien [CPT/Inf \(2022\) 06](#).



KAPITEL 7

ANTIDISKRIMINIERUNG, VIelfALT UND INKLUSION

EINFÜHRUNG

T das strategische Ziel des Europarates im Bereich der Antidiskriminierung, Vielfalt und Inklusion ist es, echte Gleichheit und uneingeschränkten Zugang zu Rechten und Möglichkeiten für alle Mitglieder der Gesellschaft zu gewährleisten. Dies kann durch Rechtsvorschriften und Politiken erreicht werden, die Ungleichheit, Stigmatisierung und Ausgrenzung systemisch angehen, indem Diskriminierung, Rassismus und Intoleranz, Hassreden und Hasskriminalität verhindert und sanktioniert werden und Strategien zur Stärkung von Minderheiten und zur positiven Bewältigung der Vielfalt entwickelt werden.

Die wichtigsten Standards in den Bereichen Antidiskriminierung, Diversitätsmanagement und interkulturelle Integration finden sich in der Europäischen Menschenrechtskonvention, der [Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten](#) (FCNM), der Europäischen Charta für Regional- oder Minderheitensprachen (ECRML), der Empfehlung des Ministerkomitees zu [Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung aus Gründen der sexuellen Ausrichtung oder der Geschlechtsidentität](#), zur [Bekämpfung von Hassreden](#), zur [Multi-Level-Politik und Governance für die interkulturelle Integration auf nationaler Ebene](#) sowie Empfehlungen zur [Inklusion von Roma und Reisenden](#). Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) hat auch 16 allgemeine politische Empfehlungen in ihrem Zuständigkeitsbereich angenommen.

ECRI, der Beratende Ausschuss für den FCNM (ACFC) und der Sachverständigenausschuss für die ECRML (COMEX) sind spezialisierte unabhängige Gremien, die eingerichtet wurden, um zu beurteilen, wie die Mitgliedstaaten Standards umsetzen. Der Lenkungsausschuss für Antidiskriminierung, Vielfalt und Inklusion (CDADI) entwickelt und aktualisiert europäische zwischenstaatliche Politiken, Leitlinien und Standards. Eine Reihe gezielter Kooperationsprogramme unterstützt die Mitgliedstaaten bei der Entwicklung umfassender Strategien und Multi-Stakeholder-Governance-Modelle zur Verbesserung der Compliance. Der Generalsekretär hat einen [Sonderbeauftragten für antisemitische, antimuslimische und andere Formen religiöser Intoleranz und Hassverbrechen](#) als Reaktion auf einen Anstieg der Angriffe auf Juden und Muslime ernannt.

Die Versammlung nahm ihre [Resolution 2447 \(2022\) zur Verhütung und Bekämpfung von Antisemitismus in Europa](#) an und forderte die Mitgliedstaaten und Beobachterstaaten des Europarats auf, Strategien oder nationale Aktionspläne zur Verhütung und Bekämpfung von Antisemitismus zu verabschieden. Die Versammlung forderte auch die politischen Parteien auf, im Falle von Manifestationen von Antisemitismus oder jeglicher Form von Hassreden in ihren Körpern starke Maßnahmen zu ergreifen.

Im Berichtszeitraum wurde eine Reihe von Herausforderungen angegangen. Dazu gehören:

- ▶ das Versäumnis, hasserfüllte politische Rhetorik und Online-Hassrede einzudämmen, einschließlich eines Mangels an nationalen rechtlichen Rahmenbedingungen, um illegale Online-Hassreden zu beseitigen und Täter zu verfolgen;

457 Der Begriff „Roma und Reisende“ wird im Europarat verwendet, um die große Vielfalt der Gruppen zu erfassen, die von der Arbeit des Europarats in diesem Bereich abgedeckt werden: einerseits a) Roma, Sinti/Manush, Calé, Kaale, Romanichals, Boyash/Rudari; B) Balkanägypter (Ägypter und Aschkali); C) östliche Gruppen (Dom, Lom und Abdal); und andererseits Gruppen wie Reisende, Jenisch und die unter dem Verwaltungsbegriff „Gens du voyage“ bezeichneten Bevölkerungen sowie Personen, die sich als Zigeuner identifizieren. Hier handelt es sich um eine erläuternde Fußnote und nicht um eine Definition von Roma und/oder Reisenden.

- ▶ Mangel an nationalen Maßnahmen und Entwicklung europäischer Standards zur Bekämpfung von Hasskriminalität;
 - ▶ begrenztes institutionelles Bewusstsein, Wissen und Kapazitäten zur Erfassung und Untersuchung von Hassverbrechen und Hassreden sowie zur Unterstützung der Opfer;
 - ▶ Mängel bei der Verhütung von Rassismus bei der Polizeiarbeit, einschließlich rassistischer Profilerstellung, LGBTI-phobem Polizeimissbrauch und Versäumnis, die Rechenschaftspflicht der Polizei sicherzustellen;
 - ▶ Nichtbekämpfung des weit verbreiteten Antiziganismus, auch im politischen Diskurs und im Internet;
 - ▶ fehlende Maßnahmen zur Gewährleistung der Gleichstellung von Frauen und Mädchen für Roma und Reisende;
 - ▶ mangelnde Fortschritte bei der Bewältigung der spezifischen Situation von Frauen und Mädchen von Roma und Reisenden durch einen intersektionalen Ansatz;
 - ▶ mehr Orientierung und Handlungsbedarf bei der Bekämpfung von Antisemitismus und Intoleranz und Diskriminierung von Muslimen;
 - ▶ unzureichende Anstrengungen, um eine sinnvolle Beteiligung von Personen, die nationalen Minderheiten angehören, an politischen Debatten und Entscheidungsfindungen, insbesondere jungen Menschen, zu fördern;
 - ▶ unzureichende Anstrengungen und Ressourcen, um das Erlernen und die Verwendung von Minderheitensprachen sicherzustellen;
 - ▶ Versäumnis, auf weit verbreitete Anti-LGBTI-Rhetorik und damit verbundene Rückschritte bei den Menschenrechtsnormen angemessen zu reagieren;
 - ▶ Beschränkungen der Meinungs- und Versammlungsfreiheit von Minderheiten, einschließlich sexueller Minderheiten;
 - ▶ langsame Fortschritte bei der Verabschiedung von Rechtsvorschriften und Strategien für die Gleichberechtigung intersexueller Menschen, die rechtliche Anerkennung des Geschlechts, die gleichgeschlechtliche Ehe oder Partnerschaft und die Bekämpfung von Hassverbrechen gegen LGBTI-Personen;
 - ▶ Mangel an kohärenter und koordinierter Multi-Level-Governance und Strategien zur interkulturellen Integration, einschließlich der Übernahme eines interkulturellen Ansatzes für die Integration von Migranten und Flüchtlingen durch nationale, regionale und lokale Behörden.
- In den kommenden Jahren werden die Entwicklungen im Zusammenhang mit Rassismus, Intoleranz und Diskriminierung, einschließlich Antiziganismus, Antisemitismus, antimuslimischer Rassismus und Diskriminierung, sowie Intoleranz und Diskriminierung von LGBTI-Personen streng überwacht. Darüber hinaus wird ein Schwerpunkt auf einer wirksamen Überwachung im Zusammenhang mit nationalen Minderheitenrechten und Regional- oder Minderheitensprachen liegen. Es werden legislative und politische Reformen sowie der Aufbau von Kapazitäten zur Umsetzung bestehender Standards unterstützt. Neue Standards sind erforderlich, um seit langem bestehende Herausforderungen wie Hasskriminalität anzugehen; aktive politische Beteiligung von Angehörigen nationaler Minderheiten, Roma und Reisenden; Gleichstellung von Roma-Mädchen und -Frauen; die Rechte von intersexuellen Menschen; und Diskriminierung, die durch den Einsatz künstlicher Intelligenz entsteht.

ANTIDISKRIMINIERUNG

Messkriterien

- ▶ Es bestehen angemessene rechtliche und institutionelle Rahmenbedingungen zur Bekämpfung von Rassismus, Intoleranz und Diskriminierung.
 - ▶ Empfehlungen von ECRI und anderen Gremien des Europarats werden umgesetzt.
 - ▶ Es gibt wirksame legislative und andere Maßnahmen zur Bekämpfung von Hetze und Hasskriminalität.
 - ▶ Es werden Maßnahmen ergriffen, um rassistischen und LGBTI-phoben Missbrauch durch Strafverfolgungsbeamte zu verhindern und zu bekämpfen.
 - ▶ Es bestehen rechtliche Rahmenbedingungen für die Geschlechteranerkennung, die Gleichstellung der Rechte von intersexuellen Menschen und eine gleichgeschlechtliche Partnerschaft oder Ehe wird ermöglicht.
 - ▶ Es gibt Maßnahmen zur Gewährleistung der Meinungs- und Vereinigungsfreiheit von Minderheiten und LGBTI-Personen.

Prävention und Bekämpfung von Rassismus und Intoleranz in der Polizei

■ In den letzten Jahren wurden verschiedene Formen von Rassismus und Intoleranz in der Polizei hervorgehoben. Das ECRI hat festgestellt, dass einige Mitgliedstaaten unabhängige Untersuchungen nutzen, um das Ausmaß des Problems zu messen, das Bewusstsein zu schärfen, die Polizeiausbildung zu verbessern, interne Berichterstattungsmechanismen und Ermittlungsverfahren zu stärken und die Polizei durch Einstellungs-, Bindungs- und Beförderungsmaßnahmen zu diversifizieren. Dennoch werden weiterhin illegale Profilerstellung, die Verwendung rassistischer oder LGBTI-phober Sprache sowie übermäßige Gewalt oder Gewalt durch Polizeibeamte gemeldet, die nicht nur Einzelpersonen, sondern ganze Gemeinschaften betreffen, die ihr Vertrauen in die Polizei und die staatlichen Institutionen im Allgemeinen verlieren.⁴⁵⁸ ECRI hat Deutschland aufgefordert, eine unabhängige Studie über rassistische Profilerstellung im ganzen Land in Auftrag zu geben, und war auch besorgt darüber, dass in Frankreich nur geringe Fortschritte bei der Umsetzung von Profiling erzielt wurden.

458. ECRI (2022), *Jahresbericht* über die Tätigkeiten des ECRI für den Zeitraum vom 1. Januar bis 31. Dezember 2021. Ergreife Maßnahmen gegen polizeiliches Fehlverhalten, das Personen mit Migrationshintergrund, Schwarze, Menschen nordafrikanischer Herkunft sowie Roma und Reisende betrifft. Das ECRI hat seine Besorgnis über Rassismus und LGBTI-phobe Polizeiarbeit in Griechenland, insbesondere in Bezug auf Migranten und Roma, zum Ausdruck gebracht.⁴⁵⁸

■ Damit diese komplexen und sensiblen Fragen wirksam angegangen werden können, kann eine wesentliche Änderung der Denkweise der Polizeibeamten, eine gründliche Überprüfung der Polizeivorschriften und -praktiken sowie die Einrichtung stärkerer Polizeibeswerdestellen erforderlich sein. ECRI und das CPT haben klare Leitlinien entwickelt,⁴⁵⁹ und das Programm *Interkulturelle Städte (ICC)* hat spezifische Leitlinien für die gemeinschaftliche Polizeiarbeit ausgearbeitet.

■ Der Europarat hat mit nationalen Strafverfolgungsbehörden und internen Ministerien zusammengearbeitet, um das Bewusstsein zu schärfen und die Kapazitäten für die polizeiliche Vielfalt zu erhöhen. Im Jahr 2021 hat die georgische Akademie des Ministeriums für Innere Angelegenheiten Georgiens die religiöse und ethnische Vielfalt in ihren Lehrplan integriert, einschließlich der Ausbildung von Polizeiakademienlehrern und Managern auf mittlerer Ebene.⁴⁶⁰ Seit 2019 haben sich die georgischen Strafverfolgungsbeamten der jährlichen Gleichstellungswoche und anderen Community Outreach-Möglichkeiten angeschlossen. Kooperationsprogramme auf dem Westbalkan, in der Republik Moldau und in der Ukraine haben sich mit Strafverfolgungsbehörden zusammengeschlossen, um das Bewusstsein für internationale Standards und Praktiken bei der Zusammenarbeit mit nationalen Minderheiten und LGBTI-Personen zu schärfen, darunter die Verwaltung von Stolzmärschen, Ermittlungen und Aufzeichnung von Hassverbrechen, vertrauensbildende Maßnahmen und sensibilisierte Behandlung von LGBTI-Häftlingen.⁴⁶¹

■ Im⁴⁶² Rahmen der technischen Hilfe zur Unterstützung der Vollstreckung von Urteilen wurde in Spanien, Litauen und Rumänien auch der Aufbau von Kapazitäten zur Strafverfolgung bei der Verfolgung von Hassverbrechen auf der Grundlage der sexuellen Orientierung, der Geschlechtsidentität, der Geschlechtsausdrücke und der Geschlechtsmerkmale durchgeführt.⁴⁶³ Das Toolkit zur Überwachung dieser Art von Hassverbrechen wurde in Katalanisch, Litauisch, Montenegrinisch, Rumänisch und Ukrainisch übersetzt.

458 ECRI (2022), *Schlussfolgerungen zur Umsetzung der Empfehlungen in Bezug auf Deutschland, die von Zwischenmaßnahmen betroffen sind* (sechster Zyklus), *Bericht im sechsten Zyklus* über Frankreich und *Bericht* über Griechenland im sechsten Zyklus.

459 Siehe ECRI- *Empfehlung Nr. 11* zur Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung bei der Polizei, ECRI -*Erklärung* zum rassistischen Polizeimissbrauch, einschließlich rassistischer Profilerstellung und systemischem Rassismus, sowie die CPT- *Standards für Polizei und Strafverfolgung*.

460 Siehe: Das Programm „Policing in Diverse Society“ wurde ins Leben gerufen – Büro des Europarates in Georgien (coe.int).

461 Siehe unter anderem: Die sensibilisierte Behandlung von LGBTI-Häftlingen in Justizvollzugsanstalten – Inklusion und Antidiskriminierung (coe.int), Sensibilisierte Behandlung von LGBTI-Häftlingen in Strafvollzugsanstalten – Büro des Europarats in Sarajevo (coe.int), Montenegro, die zu Besuch von Gleichaltrigen in Bosnien und Herzegowina vor 2022 Sarajevo Stolz – Inklusion und Antidiskriminierung (coe.int), Schulung zur Reaktion auf Hass aufgrund sexueller Orientierung und Geschlechtsidentitätsgründe für die Montenegro-Polizei – Inklusion und Antidiskriminierung (coe.int), albanische Staatspolizei, ein Verbündeter im Kampf gegen Hassreden und Hassverbrechen – Inklusion und Antidiskriminierung (coe.int), Peer-to-Peer-Schulungen für Polizeibeamte zur Bekämpfung von Diskriminierung und Hasskriminalität gegenüber schutzbedürftigen Gruppen – Inklusion und Antidiskriminierung (coe.int), 11 Polizeibeamte aus Moldawien, die sich mit Amtskollegen in Spanien versammelt haben, zum Austausch über Aspekte der Vielfalt und zur Bekämpfung von Hasskriminalität – Inklusion und Antidiskriminierung (kod.int), Stärkung der Kapazitäten von Polizeiermittlern und Staatsanwälten zur Bekämpfung von Hasskriminalität in der Ukraine – Inklusion und Antidiskriminierung (coe.int).

462 Europarat: Bekämpfung von Hassverbrechen gegen LGBTI-Personen: Ausbildung für eine professionelle Polizeireaktion, Mai 2017.

463 M.C. und A.C. gegen Rumänien, Antrag Nr. 12060/12 vom 12. April 2016; *Beizaras und Levickas gegen Litauen*, Antrag Nr. 41288/15 vom 14. Januar 2020.

Hassrede und Hassverbrechen

Hassreden und Hassverbrechen⁴⁶⁴ richten sich an viele verschiedene Menschen und Gruppen,⁴⁶⁵ darunter Roma und Reisende, Juden, Muslime, Schwarze,⁴⁶⁶ Migranten und LGBTI-Personen.⁴⁶⁷ Der [2022 veröffentlichte Jahresbericht des ECRI](#) weist auf einen Anstieg der Angriffe hin, der durch die Unterstützung fremdenfeindlicher Bewegungen und politischer Parteien nach der Ankunft von Migranten in Europa ausgelöst wurde.

• Hetze und Desinformation im Internet bestehen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie und dem Krieg in der Ukraine, von denen Österreich, Frankreich und das Vereinigte Königreich besonders stark betroffen sind.⁴⁶⁸ Der ECRI wurde aufgefordert, eine [Erklärung zur Verhütung und Bekämpfung ultranationalistischer und rassistischer Hassreden und Gewalt anzunehmen](#): ein Jahr später verabschiedete sie eine weitere [Erklärung](#), diesmal im Zusammenhang mit der Aggression der Russischen Föderation gegen die Ukraine und warnte vor jeder Form ultranationalistischer und rassistischer Hassrede. Die CDADI nahm [Bemerkungen zu den Folgen der Aggression der Russischen Föderation gegen die Ukraine an](#) und wird eine Studie über die Prävention und Bekämpfung von Hassreden in Krisenzeiten vorbereiten.

• Im Mai 2022 verabschiedete das Ministerkomitee einen bahnbrechenden neuen Rechtstext, der die Mitgliedstaaten bei der Verhinderung von Hassreden anleiten und diejenigen Menschen unterstützen soll, die von Hassreden betroffen sind.⁴⁶⁹ CDADI und CDMSI haben sich zusammengeschlossen, um diesen Standard vorzubereiten.

Empfehlung des Ministerkomitees zur Bekämpfung von Hassreden

In der [Empfehlung CM/Rec\(2022\)16 des Europarats](#) zur Bekämpfung von Hassreden, die das Ministerkomitee am 20. Mai 2022 in Turin (Italien) angenommen hat, werden die Regierungen aufgefordert, umfassende Strategien zur Verhütung und Bekämpfung von Hassreden durch rechtliche und andere Maßnahmen zu entwickeln.

Es enthält eine Definition von Hassrede, unterscheidet verschiedene Ebenen und fordert angemessen kalibrierte und verhältnismäßige Maßnahmen. Die Mitgliedstaaten werden ersucht, einen wirksamen rechtlichen und politischen Rahmen für das Straf-, Zivil- und Verwaltungsrecht anzunehmen und alternative Maßnahmen, einschließlich Sensibilisierung, Bildung und Nutzung alternativer Reden, einzuführen und umzusetzen. Die Staaten werden ferner aufgefordert, Unterstützungsmechanismen einzurichten, um diejenigen zu unterstützen, die von Hassreden betroffen sind, die Überwachung durchzuführen und sich an der internationalen Zusammenarbeit und der nationalen Koordinierung zu beteiligen.

Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass ihre Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Hetze klare Bestimmungen zur raschen und wirksamen Beseitigung von Hassreden im Internet enthalten, die nach Straf-, Zivil- oder Verwaltungsrecht verboten sind. Die Mitgliedstaaten sollten außerdem gesetzlich festlegen, dass Internetunternehmen wirksame Maßnahmen ergreifen müssen, um ihre Pflichten zur Beseitigung von

⁴⁶⁴Die [Empfehlung CM/Rec\(2022\)16](#) zur Bekämpfung von Hetze enthält Maßnahmen zum Schutz und zur Unterstützung nicht nur derjenigen, die direkt von Hassreden betroffen sind, wie Opfer von Hassreden, die nach Straf-, Zivil- und Verwaltungsrecht haftbar sind, sondern auch diejenigen, die indirekt angegriffen werden (z. B. Mitglieder, die zu einer bestimmten Minderheit oder Gruppe der direkt angesprochenen Person gehören) und somit von Hassreden betroffen sind. Um all diese Menschen zu benennen, verwendet es den allgemeinen Begriff „Menschen, die von Hassreden angesprochen werden“. Ein ähnliches rationales gilt für Hassverbrechen, zum Beispiel Hassverbrechen gegen ein Gebäude oder Symbol von emotionaler Bedeutung für eine Zielgruppe.

⁴⁶⁵ Siehe die Definition in Absatz 2 von [CM/Rec\(2022\)16](#) und Ziffer 7 der Begründung.

[Entschließung 2389 \(2021\)](#) der 466. Parlamentarischen Versammlung „Bekämpfung von Afrophobie oder antischwarzem Rassismus in Europa“; [Resolution 2457 \(2022\)](#) „Sensibilisierung und Bekämpfung von Islamophobie oder antimuslimischem Rassismus in Europa“; und [Resolution 2447 \(2022\)](#) „Prävention und Bekämpfung des Antisemitismus in Europa“.

[Resolution 2417 \(2022\)](#) der 467. Parlamentarischen Versammlung „Bekämpfung des zunehmenden Hasses gegen LGBTI-Personen in Europa“; Kommissar für Menschenrechte, Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung von Menschen afrikanischer Abstammung in Europa, [Bericht über den Rundtisch mit Menschenrechtsverteidigern](#), 19. März 2021; [Menschenrechtskommissarin](#), 13. Januar 2022. [Pride vs. empörung: politische Manipulation von Homophobie und Transphobie in Europa](#), 18. August 2021.

⁴⁶⁸ Kongress der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften des Europarats [Resolution 485 \(2022\)](#), [Empfehlung 478 \(2022\)](#) und [Erläuterungen Memorandum](#) „Hate Speech und Fake News: die Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen lokaler und regionaler gewählter Vertreter“.

⁴⁶⁹Die [Empfehlung CM/Rec\(2022\)16](#) zur Bekämpfung von Hetze enthält Maßnahmen zum Schutz und zur Unterstützung nicht nur derjenigen, die direkt von Hassreden betroffen sind, wie z. B. Opfer von Hassreden nach Straf-, Zivil- und Verwaltungsrecht, sondern auch diejenigen, die indirekt ins Visier genommen werden (z. B. Mitglieder, die einer bestimmten Minderheit oder Gruppe der direkt angesprochenen Person angehören). Um all diese Menschen zu benennen, verwendet es den allgemeinen Begriff „Menschen, die von Hassreden angesprochen werden“. Eine ähnliche Begründung gilt für Hassverbrechen, zum Beispiel Hassverbrechen gegen ein Gebäude oder Symbol von emotionaler Bedeutung für eine Zielgruppe.

Hassreden, die nach Straf-, Zivil- oder Verwaltungsrecht verboten sind, zu erfüllen.

Sie bietet Orientierungshilfe für alle, die an der Verhinderung von Hassreden beteiligt sind, darunter Beamte, gewählte Gremien und politische Parteien, Internetunternehmen, die Medien und die Zivilgesellschaft.

Ihre Umsetzung wird vom CDADI und vom CDMSI überprüft. Es werden thematische Berichte über wirksame Maßnahmen zur Unterstützung von Hassreden erstellt; Verhütung und Bekämpfung von Hassreden in Krisenzeiten; und zu vielversprechenden Praktiken auf nationaler Ebene.

den Urteilen des Gerichtshofs wird weiterhin betont, dass die Mitgliedstaaten die Schwere und den Schaden von Hetze im Einklang mit ihrer Rechtsprechung bewerten müssen,⁴⁷⁰ was sich auch in der Empfehlung [CM/Rec\(2022\)16](#) zur Bekämpfung von Hassreden widerspiegelt.⁴⁷¹ Im Anschluss an die *Vereinigung ACCEPT* u. a./Rumänien haben die Mitgliedstaaten eine positive Verpflichtung, wirksam zu untersuchen, ob verbaler Missbrauch gegen die einzelnen Applikanten eine durch Hass motivierte Straftat darstellt.⁴⁷² *Budinova und Chaprazov/Bulgarien* skizzierten Kriterien für Gruppen, die Schutz verdienen, und betonten, dass die Verhängung schwerwiegender strafrechtlicher Sanktionen in Fällen von Hassreden gerechtfertigt sein kann.⁴⁷³

Der Kongress hat wiederholt seine Besorgnis über die Verbreitung von Fake News und Hassreden im Internet während der Wahlkampagnen zum Ausdruck gebracht und zu wirksamen Maßnahmen gegen sie aufgerufen.⁴⁷⁴ Die ACFC sagt, politische Vertreter, sowohl von extremen als auch Mainstream-Parteien, spielen aktiv eine Rolle in oder versäumen, intoleranten Diskurs und Hassreden gegen nationale Minderheiten zu verurteilen. In der *Rechtssache Sanchez/Frankreich* stellte⁴⁷⁵ der Gerichtshof fest, dass „Politiker in der Tat sowohl eine politische Verpflichtung als auch eine moralische Verantwortung haben, von Hassreden und stigmatisierender Sprache, insbesondere im Wahlkontext, abzusehen“.

Mehrere Parlamente, sowohl auf regionaler als auch auf nationaler Ebene, haben Verhaltenskodizes für ihre Mitglieder angenommen, wobei Sanktionen bei Verstößen vorgesehen sind.⁴⁷⁶ In ihrem Überwachungsbericht 2022 über Estland stellte ECRI fest, dass ein solcher Verhaltenskodex existiert und Sanktionen im Falle der Nichteinhaltung vorgesehen sind.⁴⁷⁷ Die Parlamentarische Versammlung lobte das rumänische Parlament für die Überarbeitung seiner Geschäftsordnung, die eine effizientere Prosecution von Hassreden unter Politikern ermöglichte.⁴⁷⁸ Die Parlamentarische Versammlung überarbeitete die Charta der europäischen politischen Parteien für eine nicht-rassistische und inklusive Gesellschaft und forderte die politischen Parteien in ganz Europa auf, diese Charta zu [unterzeichnen](#) und einzuhalten. Das ECRI hat empfohlen, solche Kodizes überall anzunehmen.⁴⁷⁹ In vielen Mitgliedstaaten wurden Selbstregulierungskodizes für die Medien verabschiedet, die Hassreden regulieren. Ein Beispiel ist der Verhaltenskodex für griechische Journalisten, der für Fernseh- und Hörfunkprogramme gilt: viele griechische Sender nutzen eine technische Verzögerungsfunktion, um Fernseh- und Radiosendern zu ermöglichen, jegliche Äußerungen, die Hassreden darstellen würden, davon abzuhalten, ausgestrahlt zu werden.⁴⁸⁰ In einigen seiner jüngsten Berichte hat ECRI jedoch den weit verbreiteten Gebrauch hasserfüllter Sprache in den Medien gegenüber vielen Gruppen, einschließlich Muslimen und Roma, festgestellt. Das ECRI fördert Debatten innerhalb der Medienberufe über ihre Rolle bei der Prävention und Bekämpfung von antimuslimischem Rassismus und Diskriminierung sowie über ihre besondere Verantwortung für das Image, das

470 Siehe unter anderem; *Erkizia Almandoz gegen Spanien*, Antrag Nr. 5869/17 vom 22. Juni 2021; *Yefimov und Youth Human Rights Group/Russland*, Antrag Nr. 12385/15 und 51619/15, 7. Dezember 2021; *Üçdağ gegen Türkei*, Antrag Nr. 23314/19 vom 31. August 2021; *Standard Verlagsgesellschaft mbH gegen Österreich*, Anmeldung Nr. 39378/15, 7. Dezember 2021; *Sanchez gegen Frankreich*, Antrag Nr. 45581/15 vom 2. September 2021; *Budinova und Chaprazov/Bulgarien*, Antrag Nr. 12567/13 vom 16. Februar 2021.

471 Siehe Ziffer 4 des [CM/Rec\(2022\)16](#) über die Bekämpfung von Hassreden.

472 *Association ACCEPT u. a./Rumänien*, Antrag Nr. 19237/16 vom 1. Juni 2021.

473 *Budinova und Chaprazov/Bulgarien*, Antrag Nr. 12567/13 vom 16. Februar 2021, siehe auch Randnummer 56 der Begründung von [CM/Rec\(2022\)16](#) zur Bekämpfung von Hassreden.

[Empfehlung 488 \(2022\)](#) des 474. Kongresses zu Kommunalwahlen in den Niederlanden (16. März 2022); [Empfehlung 482 \(2022\)](#) zu teilweisen Kommunalwahlen in Belgrad und mehreren anderen Gemeinden in Serbien (3. April 2022).

475 *Sanchez gegen Frankreich*, Antrag Nr. 45581/15 vom 2. September 2021.

476 [Resolution 2443 \(2022\)](#) „Die Rolle der politischen Parteien bei der Förderung von Vielfalt und Inklusion: eine neue Charta für eine nicht-rassistische Gesellschaft“ und [CM/Rec\(2022\)16](#) zur Bekämpfung von Hassreden enthalten sowohl Empfehlungen für Parlamente und politische Parteien zur Bekämpfung von Hassreden; siehe auch [Resolution 2381 \(2021\) der Parlamentarischen Versammlung](#) „Sollten Politiker wegen Erklärungen in Ausübung ihres Mandats verfolgt werden?“

477 ECRI [Sechster Überwachungsbericht über Estland](#) (veröffentlicht am 9. Juni 2022), Ziffer 50.

[Resolution 2466 \(2022\)](#) der 478. Parlamentarischen Versammlung „Die Einhaltung der Verpflichtungen Rumäniens für die Mitgliedschaft gegenüber dem Europarat“.

479 ECRI [Sechster Bericht über Dänemark](#) (veröffentlicht am 9. Juni 2022), Ziffer 60 und ECRI [Sechster Bericht über Frankreich](#) (veröffentlicht am 21. September 2022), Ziffer 62.

480 ECRI [Sechster Überwachungsbericht über Griechenland](#) (veröffentlicht am 22. September 2022), Ziffer 43.

sie von Islam und muslimischen Gemeinschaften vermitteln.⁴⁸¹ Das ECRI hat seine Empfehlung zur Verhütung und Bekämpfung von antimuslimischem Rassismus und Diskriminierung überarbeitet. Im Fall von *Zemmour gegen Frankreich* stellte⁴⁸² das Gericht fest, dass Bemerkungen des französischen Politikers gegenüber der muslimischen Gemeinschaft diskriminierend waren und das von den nationalen Gerichten verhängte Urteil gerechtfertigt war.

▪ Opfer von Hassreden, insbesondere Hassreden im Internet, müssen besser unterstützt werden.⁴⁸³ Der ECRI begrüßte Online-Initiativen in Frankreich wie die Beobachtungsstelle für Online-Hass und die PHAROS (Plateforme d'harmonisation, d'analyse, de recoupement et d'orientation des signalements), die 2020 fast 300000 Berichte verarbeitete, wovon 23525 Fälle von Rassismus oder Diskriminierung betrafen.⁴⁸⁴ In Norwegen richtete die Polizei eine Website ein, um Hassreden zu melden, und führte eine Online-Patrouille ein.⁴⁸⁵ Deutschland hat sein Netzdurchsetzungsgesetz überarbeitet, das Internetunternehmen nun verpflichtet, unverzüglich strafrechtlich relevante polizeiliche Inhalte zu melden. Der Menschenrechtskommissar begrüßte die von den österreichischen Behörden ergriffenen Maßnahmen zur Bekämpfung von Online-Gewalt gegen Frauen und empfahl eine Sensibilisierung für Maßnahmen zur Bekämpfung des Hasses im Internet.⁴⁸⁶ Die CDADI hat eine Studie ins Leben gerufen, um Unterstützungsmaßnahmen für diejenigen zu identifizieren, die von Hassreden betroffen sind.

▪ Internetunternehmen sollten spezifische Verantwortlichkeiten übernehmen, die auf internationalen Standards und nationalen Rechtsvorschriften in Bezug auf den Schutz der Nutzer vor Online-Schaden, einschließlich Hassreden, beruhen. Die Anforderung automatisierter Mäßigung durch das Gesetz ist jedoch eine unangemessene und unvollständige Lösung, da menschliche Entscheidungen in der Mäßigung von Inhalten unerlässlich sind, um die Einhaltung der Menschenrechte sicherzustellen. Die Entfernung von Inhalten ist an sich keine Lösung, da Hassreden auf weniger beliebte Plattformen migrieren könnten.⁴⁸⁷

▪ Armenien, Georgien, die Republik Moldau und die Ukraine haben eine systematische Kartierung nationaler Ansätze für Hassreden durchgeführt. Diese Kartierungsstudien, die im Rahmen der Kooperationsprogramme des Europarats durchgeführt wurden, bilden eine solide Grundlage für eine bessere nationale Koordinierung und gezielte politische Maßnahmen.

▪ Durch Kooperationsprogramme mit Belgien, Deutschland, Italien und Rumänien wurden neue Online-Instrumente entwickelt und Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau organisiert, um die Zivilgesellschaft bei der wirksamen Nutzung von Menschenrechtserziehung und Gegennarrativen zur Bekämpfung von Hassreden zu unterstützen. Die Ukraine und die Mitgliedstaaten des westlichen Balkans und des Kaukasus führten Überprüfungen ihrer nationalen Rechtsvorschriften durch, bauten die Kapazitäten der Strafverfolgungsbeamten und der Justiz aus, um gegen Hassreden und Hassverbrechen vorzugehen, und unterstützten die Opfer. Sensibilisierungskampagnen wie „Block the Hate, share the love“ auf dem Westbalkan und „Ich wähle Gleichheit“ in Georgien, die von nationalen Behörden und der Zivilgesellschaft gemeinsam durchgeführt werden, informieren ein breites Publikum über die Risiken, die Hassreden bieten, und über die ihnen zur Verfügung stehenden Optionen.

Sportveranstaltungen sind immer noch viel zu oft ein Forum für Rassismus, Sexismus, LGBTI-Phobie und andere Formen von Hassreden. Frankreich, Deutschland, Griechenland, Italien, Montenegro⁴⁸⁸ und Spanien verfolgen ein gemeinsames Projekt der Europäischen Union und des Europarates zur Bekämpfung von Hassreden im Sport, der Entwicklung umfassender Strategien zur Bekämpfung des Sports und der Ausweitung nationaler Strategien. Mit Sportverbänden, Sportvereinen, Sportverbänden, Sportlern, Journalisten und anderen werden Richtlinien ausgearbeitet, um Hassreden im Sport einzudämmen – in Stadien, in den Medien und im Internet.

▪ ECRI hat festgestellt, dass Hassverbrechen von den Opfern in der Regel zu wenig gemeldet werden, und hat den Mitgliedstaaten empfohlen, in der Polizei spezielle Hassverbrechenseinheiten einzurichten, um eng mit den am stärksten betroffenen Kommuni-Verbindungen zusammenzuarbeiten. In Dänemark gibt es vertrauensbildende Maßnahmen, die darauf abzielen, die Meldung von Hassverbrechen gegen Muslime zu fördern, wobei die Polizei bei Bedarf muslimische Gemeinschaften trifft und Asylsuchende aufnimmt.

▪ ECRI hat betont, dass es ein anhaltendes Problem mit einem Mangel an systematischer Datenerhebung gibt, das

481 ECRI überarbeitete die allgemeine politische Empfehlung Nr. 5 (8. Dezember 2021) zur Verhütung und Bekämpfung von antimuslimischem Rassismus und Diskriminierung, Randnummer 34.

Urteil der 482. Kammer in der Rechtssache *Zemmour/Frankreich*, Antrag Nr. 63539/19 vom 20. Dezember 2022.

483 Ziffern 55-57 des CM/Rec(2022)16 über die Bekämpfung von Hassreden.

484 ECRI Sechster Bericht über Frankreich (veröffentlicht am 21. September 2022), Ziffer 54.

485 ECRI Sechster Bericht über Norwegen (veröffentlicht am 23. Februar 2021), Ziffer 58.

Bericht der Kommissarin des 486. Europarats für Menschenrechte im Anschluss an ihren Besuch in Österreich vom 13. bis 17. Dezember 2021, 12. Mai 2022, CommDH(2022)10.

Entschließung 2454 (2022) der 487. Parlamentarischen Versammlung „Die Kontrolle der Online-Kommunikation: eine Bedrohung des Medienpluralismus, der Informationsfreiheit und der Menschenwürde“; und CM/Rec(2022)16 zur Bekämpfung von Hassreden, Ziffern 18, 20-22, 26-27 und 30-37.

488 Siehe z. B. Alkovic gegen *Montenegro*, Antrag Nr. 66895/10 vom 5. Dezember 2017.

eine wirksame Bewertung untergräbt und die Möglichkeit, sich ein klares Bild vom Ausmaß von Hassverbrechen und Hassreden zu verschaffen.⁴⁸⁹ Es bedarf einer besseren Koordinierung zwischen den verschiedenen Mechanismen zur Meldung von Fällen von Diskriminierung und Hass und zur Klärung der jeweiligen Zuständigkeiten der Stellen, die sie betreiben.⁴⁹⁰ Die Datenerhebung sollte zwischen Hetze und Hasskriminalität unterscheiden, wenn geeignete politische Maßnahmen ergriffen werden sollen. Eine angemessene Berichterstattung und Datenerhebung erfordern eine klare rechtliche Definition dessen, was unter diesen Bedingungen zu verstehen ist, sowie eine angemessene Schulung der Strafverfolgungsbeamten, einschließlich der Staatsanwälte.

▪ Kooperationsprogramme des Europarats werden mit Armenien, Georgien, der Republik Moldau, der Ukraine und dem Westbalkan durchgeführt, um die Mitgliedstaaten bei der Bewältigung dieser Herausforderung zu unterstützen. Georgien unterzeichnete eine Absichtserklärung⁴⁹¹ und die Strafverfolgungsbehörden in der Republik Moldau haben Schritte unternommen, um die Methoden der aufgeschlüsselten Datenerhebung zu Voreingenommenheitsmotiven zu verbessern. Gleichstellungsstellen aus Ost- und Südosteuropa treffen sich regelmäßig, um sich über bewährte Verfahren auszutauschen und voneinander zu lernen, um die Datenerhebung zu Hassreden anzusprechen.

▪ Hassverbrechen aufgrund sexueller Orientierung, Geschlechtsidentität, Geschlechtsausdruck und Geschlechtsmerkmale stehen im Mittelpunkt der zweiten jährlichen thematischen Überprüfung der Empfehlung [CM/Rec\(2010\)5](#) über Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung aus Gründen der sexuellen Ausrichtung oder Geschlechtsidentität, die von der CDADI-Arbeitsgruppe zu diesem Thema durchgeführt wird. Die Ergebnisse werden in einem Bericht vorgestellt, der Mitte 2023 fällig wird.

▪ CDADI und der Europäische Ausschuss für Kriminalitätsprobleme (CDPC) wurden kürzlich beauftragt, den Text für eine neue Empfehlung des Ministerkomitees zur Bekämpfung von Hasskriminalität auf der Grundlage der Rechtsprechung des Gerichtshofs auszuarbeiten. Ziel ist es, die Mitgliedstaaten bei der Entwicklung umfassender Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Hasskriminalität, einschließlich Überwachung, Prävention und Unterstützung von Opfern, wirksamer Ermittlungen und angemessener Sanktionen, zu unterstützen. Folgende Elemente werden berücksichtigt: Definition von Hasskriminalität und Klarstellung der Grundprinzipien; Legislative-Modelle und die Bandbreite der Straftaten; Opferhilfe; Wirksamkeit des Strafrechtssystems; Dienstleistungen und Maßnahmen nach der Verurteilung; Überwachung und Prävention; Empfehlungen für andere wichtige Interessenträger; nationale und internationale Zusammenarbeit und Koordinierung.

LGBTI-Gleichstellung

▪ In vielen Mitgliedstaaten wurden bedeutende Fortschritte erzielt, insbesondere durch die Verabschiedung von Rechtsvorschriften für gleichgeschlechtliche Gewerkschaften und Adoptionsrechte, die Förderung der rechtlichen Anerkennung des Geschlechts auf der Grundlage der Selbstbestimmung und den Schutz intersexueller Kinder, während andere Mitgliedstaaten auf den bestehenden Schutz zurückgegriffen haben. Hassreden und Stigmatisierungen sind auf dem Vormarsch, unter anderem durch Regierungsparteien und ihre Vertreter in einigen Mitgliedstaaten, die in der breiten Öffentlichkeit anti-LGBTI-Gesinnungen wecken.⁴⁹² Dies hat zu verstärkter Gewalt und Diskriminierung von LGBTI-Personen geführt, einschließlich des Zugangs zu Beschäftigung, Wohnraum und Gesundheitsversorgung, zusätzlich zu schädlichen Auswirkungen auf die psychische Gesundheit von LGBTI-Personen und ihre Fähigkeit, offen in Freiheit und Sicherheit zu leben.⁴⁹³ Dies wurde durch die COVID-19-Pandemie und andere anhaltende Krisen auf dem Kontinent weiter verschärft.

▪ Forschung zeigt eine deutliche Zunahme von Hass und Gewalt aufgrund der sexuellen Orientierung, der Geschlechtsidentität oder des Ausdrucks und der Geschlechtsmerkmale, wie die jüngsten tödlichen Schießereien auf die LGBTI-Gemeinschaft in Norwegen⁴⁹⁴ und der Slowakei sowie Angriffe auf stolze Teilnehmer in

⁴⁸⁹ECRI Sechster Bericht über Griechenland (veröffentlicht am 22. September 2022), Ziffer 35.

⁴⁹⁰ECRI Sechster Bericht über Frankreich (veröffentlicht am 21. September 2022), Ziffer 55.

⁴⁹¹ Das Memorandum of Understanding wurde 2020 vom Obersten Gerichtshof, dem Amt des Generalstaatsanwalts, dem Innenministerium und dem Nationalen Statistikamt von Georgien unterzeichnet. Seitdem wird jedes Jahr ein Jahresbericht veröffentlicht. Das Ministerkomitee begrüßte die Einführung eines neuen Systems für die Erhebung und Veröffentlichung statistischer Daten über Hassverbrechen und umfangreiche Schulungsmaßnahmen (siehe [CM/Del/Dec\(2021\)14/19/H46-14](#)).

⁴⁹²Jahresbericht 2021 des ECRI, Ziffern 17-20.

⁴⁹³Menschenrechtskommissarin: „Stolz gegen Entrüstung: politische Manipulation von Homophobie und Transphobie in Europa“, 16. August 2021.

⁴⁹⁴ Am 25. Juni 2022 wurden bei einer Massenerschießung in Oslo zwei Menschen getötet und 21 verletzt. Die Schießerei fand an Orten im Zusammenhang mit Oslo Pride statt, die Nacht vor der geplanten Pride-Parade. Die Polizei glaubt, dass der Angriff durch Anti-LGBTI-Hass motiviert werden könnte und darauf abzielt, Oslo Pride anzugreifen. Oslo Pride wurde abgesagt. Parlamentarische Versammlung, „PACE-Präsident reagiert auf Angriffe in

Georgien⁴⁹⁵ und Deutschland zeigen.

Die Parlamentarische Versammlung hat einen Anstieg des LGBTI-phoben Hasses und der Gewalt, insbesondere gegenüber Transgender-Personen, hervorgehoben, gepaart mit zunehmend feindseliger Rhetorik von gewählten Politikern, Regierungsvertretern und religiösen Führern, die darauf hindeuten, dass Fortschritte in Richtung LGBTI-Gleichstellung, sexueller und reproduktiver Rechte sowie Frauen- und Kinderrechte zurückgegangen sind.⁴⁹⁶ Der Menschenrechtskommissar hat auch seine Besorgnis über den sichtbaren Anstieg der hasserfüllten Rhetorik und die Verbreitung homophober und antitransistischer Narrative durch Politiker und Meinungsmacher in mehreren Mitgliedstaaten, darunter in Türkei und Georgien, geäußert und die Behörden aufgefordert, die Straflosigkeit für Hassverbrechen zu bekämpfen.⁴⁹⁷

Die gescheiterten gesetzgeberischen Bemühungen Italiens, Hassverbrechen gegen LGBTI-Personen zu kriminalisieren,⁴⁹⁸ waren ein Beispiel für die Stagnation bei der Förderung der Gleichstellung von LGBTI, während im Vereinigten Königreich die Gleichstellungs- und Menschenrechtskommission entschieden hat, dass Transgender-Personen rechtmäßig von Single-Sex-Diensten ausgeschlossen werden können, wenn die Gründe „gerechtfertigt und verhältnismäßig“ sind.⁴⁹⁹

Der Gerichtshof hat eine Reihe einschlägiger Urteile erlassen, u. a. die Unwirksamkeit der Reaktion der kroatischen Behörden auf einen gewalttätigen homophoben Angriff (2010),⁵⁰⁰ das Versäumnis der moldauischen Behörden, eine wirksame Untersuchung darüber durchzuführen, ob es sich bei dem Angriff einer privaten Partei um ein Hassverbrechen handelte, das auf Homophobie zurückzuführen war (2014),⁵⁰¹ beispiellose Gewalt gegen LGBTI-Demonstratoren mit dem Einverständnis der georgischen Behörden (2013),⁵⁰² unzureichende rechtliche Reaktion der bulgarischen Behörden auf einen homophoben Mord (2008) und das Versäumnis der armenischen Behörden, sich vor homophoben Anschlägen und Hassreden (2012) zu schützen, da es keine wirksame Untersuchung und das Fehlen wirksamer strafrechtlicher Ermittlungsmechanismen gibt.⁵⁰⁴

Es gab positive Entwicklungen in Bezug auf die Vollstreckung von Urteilen des Gerichtshofs im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Hasskriminalität. Bei seiner letzten Prüfung von *Identoba u. a. gegen Georgien* begrüßte das Ministerkomitee die Einführung eines neuen Systems zur Erhebung und Veröffentlichung statistischer Daten über Hassverbrechen⁵⁰⁵ und forderte die Behörden auf, das Datenerhebungssystem weiter zu verbessern.⁵⁰⁶ Nach der Prüfung von *M.C. und A.C. gegen Rumänien* äußerte das Ministerkomitee ihre Zufriedenheit über die laufenden Bemühungen der Behörden, sicherzustellen, dass die Beamten in allen Teilen des Justizsystems den strafrechtlichen Schutz vor Hasskriminalität und Hassreden in vollem Umfang wirksam machen, sagte jedoch, dass weitere Anstrengungen erforderlich seien, einschließlich der Modernisierung des bestehenden einschlägigen Datenerhebungssystems.⁵⁰⁷ In seiner ersten Prüfung von *Beizaras und Levickas gegen Litauen* stellte das Ministerkomitee fest, dass die Behörden weitreichende und vielfältige Maßnahmen ergriffen haben, um Investitionen in Hassverbrechen und Hassreden zu verbessern.⁵⁰⁸

Oslo⁸ & 25. Juni 2022.

⁴⁹⁵ Am 5. Juli 2021 wurde ein Journalist auf Tiflis Pride angegriffen. Die parlamentarische Versammlung, „Berichterstatlerin für die Rechte von LGBTI-Personen im Südkaukasus, verurteilt Gewalt in Georgien während der Tiflis Pride Week“, 6. Juli 2021.

⁴⁹⁶ Resolution 2417 (2022) „Bekämpfung des zunehmenden Hasses gegen LGBTI-Personen in Europa“; Resolution 2418 (2022) „Vorgebliche Verletzungen der Rechte von LGBTI-Personen im Südkaukasus“.

⁴⁹⁷ Menschenrechtskommissarin „Stolz gegen Empörung: politische Manipulation von Homophobie und Transphobie in Europa, 16. August 2021; „Die türkischen Behörden sollten die Stigmatisierung von LGBTI-Personen stoppen, Schreiben an die türkischen Behörden, 17. Juni 2021; „Bericht nach dem Besuch Georgiens vom 21. bis 24. Februar“, 15. Juli 2022.

⁴⁹⁸ Änderungen der Artikel 604-bis und 604-ter des Strafgesetzbuchs betreffend Gewalt oder Diskriminierung aus Gründen der sexuellen Ausrichtung oder der Geschlechtsidentität, über die am 27. Oktober 2021 HYPERLINK "https://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Dditer/votazioni/53457_votazioni.htm" abgestimmt wurde.

⁴⁹⁹ *The Guardian*: „Trans-Personen können von Single-Sex-Diensten ausgeschlossen werden, wenn sie ‚gerechtfertigt‘ sind“, sagt EHRC, 4. April 2022, <https://bit.ly/3Uajp0t>.

⁵⁰⁰ *Sabalić/Kroatien*, Antrag Nr. 50231/13 vom 14. Januar 2021.

⁵⁰¹ *GenderDoc-M und M.D. gegen Moldawien*, Antrag Nr. 23914/15 vom 14. Dezember 2021.

⁵⁰² *Fraueninitiativen unterstützende Gruppe u. a./Georgien*, Anträge Nr. 73204/13 und HYPERLINK "https://hudoc.echr.coe.int/eng%23%7b%22appno%22:%5b%2273204/13%22%5d%7d" 74959/13, 16. Dezember 2021.

⁵⁰³ *Stoyanova/Bulgarien*, Antrag Nr. 56070/18 vom 14. Juni 2022.

⁵⁰⁴ *Oganezova/Armenien*, Anmeldung Nr. 71367/12 und 72961/12 vom 17. Mai 2022.

⁵⁰⁵ Erste Vereinbarung über die Zusammenarbeit bei der Erhebung von Daten über Hassverbrechen unterzeichnet in Georgien – Büro des Europarates in Georgien (coe.int)

⁵⁰⁶ *Identoba u. a. Gruppe/Georgien*, Antrag Nr. 73235/12 vom 2. Dezember 2021.

⁵⁰⁷ *M.C. und A.C. gegen Rumänien*, Antrag Nr. 12060/12 vom 2. Dezember 2021.

⁵⁰⁸ *Beizaras und Levickas gegen Litauen*, Antrag Nr. 41288/15 vom 2. Dezember 2021.

- Das Ministerkomitee schloss die Prüfung von *B. und C. gegen Schweiz* ab, ob die nationalen Gerichte die Risiken einer Misshandlung als schwuler Person im Falle ihrer Abschiebung nach Gambia nicht ausreichend einschätzen konnten.
- Im Jahr 2021 verbot Ungarn jegliche Darstellung oder Diskussion unterschiedlicher Geschlechtsidentitäten und sexueller Orientierungen für Personen unter 18 Jahren in der Öffentlichkeit, einschließlich Schulen und Medien. Die Venedig-Kommission forderte, dass das Gesetz aufgehoben oder geändert wird, da es LGBTI-Personen stigmatisiert und sie diskriminiert hat.⁵¹⁰ Der Menschenrechtskommissar bedauerte, dass die ungarische Volksabstimmung über den Zugang von Kindern zu Informationen über die sexuelle Orientierung und die Geschlechtsidentität am selben Tag wie die Parlamentswahlen geplant war. Sie warnte, dass die mehrdeutigen und irreführenden Fragen, die der Volksabstimmung gestellt werden, Stereotypen, Vorurteile und Hass gegen LGBTI-Personen verschärfen würden.⁵¹¹
- Der [Bericht 2022](#) über die rechtliche Anerkennung der Geschlechter in Europa⁵¹² zeigt, dass es erhebliche Fortschritte gab, da 38 Mitgliedstaaten über rechtliche oder administrative Maßnahmen verfügten, um die rechtliche Anerkennung des Geschlechts sicherzustellen, von denen neun auf einem Selbstbestimmungssystem basieren (Belgien, Dänemark, Island, Irland, Luxemburg, Malta, Norwegen, Portugal und die Schweiz). Die rechtliche Anerkennung des Geschlechts ist für Kinder in 17 Mitgliedstaaten zugänglich (obwohl einige Einschränkungen gelten können). In vielen Mitgliedstaaten gab es Diskussionen über die Überprüfung der Altersgrenzen, insbesondere wenn diese Grenzwerte junge Transgender dazu bringen, sich Ablehnung, Ausgrenzung oder anderen Problemen in ihrem Alltag zu stellen, und der Schwerpunkt wird auf die Reife und die Entwicklung des Kindes gelegt. Sechs Mitgliedstaaten (Österreich, Belgien, Deutschland, Island, Malta und die Niederlande) haben Rechtsreformen eingeführt, um eine nicht-binäre oder geschlechtsneutrale Registrierung anzuerkennen. 27 Mitgliedstaaten benötigen jedoch eine medizinische Diagnose und 13 Mitgliedstaaten benötigen noch eine Sterilisation (Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, Zypern, die Tschechische Republik, Finnland, Georgien, Lettland, Liechtenstein, Montenegro, Rumänien, Serbien, die Slowakei und Türkei).⁵¹³ In 19 Mitgliedstaaten ist eine Scheidung erforderlich (oder *de facto* erforderlich), um Zugang zu der legalen geschlechtsspezifischen Anerkennung zu erhalten. In seinem *Urteil X. und Y./Rumänien stellte der Gerichtshof fest*, dass die Weigerung der rumänischen Behörden, eine Änderung der Geschlechtsidentität ohne Operation rechtlich anzuerkennen, einen ungerechtfertigten Eingriff in das Recht auf Achtung des Privatlebens darstellt.⁵¹⁴
- Das Ministerkomitee stellte fest, dass sich die Situation der Transgender-Personen in Litauen verbessert hat, insbesondere durch die kürzliche Anordnung, Transgender-Personen zu ermöglichen, ihren Vornamen und Nachnamen im Einklang mit ihrer Geschlechtsidentität durch ein Verwaltungsverfahren zu ändern. Er betonte jedoch seine tiefe Überzeugung, dass das Gesetzgebungsverfahren, das die Bedingungen und Verfahren für die Geschlechtsumwandlung und die rechtliche Anerkennung regelt, noch 14 Jahre nach dem rechtskräftigen Urteil noch nicht abgeschlossen ist.⁵¹⁵ Bei der Prüfung des Urteils *X gegen „Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien“* haben die Behörden einen breiten Fahrplan für Schritte zur geschlechtsspezifischen Anerkennung angenommen.⁵¹⁶
- Nur sechs Mitgliedstaaten verbieten medizinische Eingriffe bei intersexuellen Kindern, bevor sie zustimmen können (Albanien, Deutschland, Griechenland, Island, Malta und Portugal). Der ECRI empfahl, dass Estland, Frankreich und Norwegen Rechtsvorschriften einführen, um medizinisch unnötige „Sexnormalisierung“ Chirurgie und andere Behandlungen zu verbieten, bis das Kind in der Lage ist, sich an der Entscheidung auf der Grundlage des Rechts auf Selbstbestimmung und auf dem Grundsatz der freien und informierten Zustimmung zu beteiligen.⁵¹⁷ Eine CDADI-Arbeitsgruppe wird einen Entwurf einer Empfehlung zur Gleichstellung der Rechte intersexueller Menschen mit eingeladenen Vertretern des Lenkungsausschusses für Menschenrechte in den

⁵⁰⁹ *B. und C. gegen Schweiz*, Anmeldung Nr. 889/19 und 43987/16, 17. November 2020.

⁵¹⁰ Venedig-Kommission, Stellungnahme Nr. 1059/2021 zur Vereinbarkeit mit internationalen Menschenrechtsnormen des Gesetzes LXXIX zur Änderung bestimmter Rechtsakte zum Schutz von Kindern (CDL-AD(2021)050), 13. Dezember 2021.

⁵¹¹ Menschenrechtskommissarin: „Ungarische Regierung muss aufhören, die Menschenrechte von LGBTI-Personen zu instrumentalisieren und zu schwächen“, 13. Januar 2022.

⁵¹² Thematischer Bericht über die rechtliche Anerkennung der Geschlechter in Europa, erster Bericht zur Überprüfung der thematischen Umsetzung zu [CM/Rec\(2010\)5](#).

⁵¹³ Siehe z. B. ECRI Fünfter Monitoring Cycle Report on Finland.

⁵¹⁴ *X und Y/Rumänien*, Anmeldung Nr. 2145/16 und 20607/16, 19. Januar 2021.

⁵¹⁵ *L./Litauen*, Anmeldung Nr. 27527/03, 31. März 2008.

⁵¹⁶ *X gegen die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien*, Antrag Nr. 29683/16, 17. April 2019.

⁵¹⁷ ECRI Sechster Bericht zur Überwachung des Zyklus über Frankreich, Ziffer 35; zu [Estland](#), Ziffern 31 und 32; und zu [Norwegen](#) (Randnr. 34).

Bereichen Biomedizin und Gesundheit (CDBIO) ausarbeiten.

- In der Rechtssache *Drelon gegen Frankreich* stellte der Gerichtshof fest, dass die Erhebung und Speicherung personenbezogener Daten durch den französischen Blutspendedienst, die die mutmaßliche sexuelle Orientierung des Antragstellers ohne nachgewiesene Tatsachengrundlage widerspiegeln, einen Verstoß gegen Artikel 8 des Übereinkommens darstellt.⁵¹⁸
- Es gab positive Trends in Bezug auf das Privat- und Familienleben. 30 Mitgliedstaaten erkennen gleichgeschlechtliche Paare an: Montenegro verabschiedete 2021 Gesetze, um die Registrierung gleichgeschlechtlicher Partnerschaften zu ermöglichen, und Andorra, Slowenien und die Schweiz verabschiedeten Gesetze über gleichgeschlechtliche Gewerkschaften. Neunzehn Mitgliedstaaten haben den Zugang zur gemeinsamen Adoption und zur Adoption von Zweiteltern erweitert, während gleichgeschlechtliche Paare in 15 Mitgliedstaaten und alleinstehende Personen in 27 Ländern unterstützt werden. 17 Staaten haben jedoch verfassungsmäßige Einschränkungen für die gleichgeschlechtliche Ehe.
- In zwei Fällen gegen die Russische Föderation stellte das Gericht fest, dass die Beraubung des Antragstellers aus Gründen der Geschlechtsidentität gegen das Übereinkommen verstoßen hat.⁵¹⁹ Das Mangel an Möglichkeit für gleichgeschlechtliche Paare, ihre Beziehungen formell anzuerkennen, ging über den Wertungsspielraum der Behörden hinaus.⁵²⁰
- In den meisten Mitgliedstaaten kann das Recht auf freie Meinungsäußerung und Versammlungsfreiheit zu Themen der sexuellen Orientierung und der Geschlechtsidentität ohne nennenswerte Einschränkungen ausgeübt werden. Der Kommissar für Menschenrechte wies jedoch darauf hin, dass LGBTI-Personen dieses Recht verweigert wurden, was auf einen politischen Rückschritt hinwies; anzeigen von Hass; ein Verbot der Belgrader Europride im September 2022; ein Terroranschlag am Vorabend des Oslo Pride; das Verbot und die anschließenden massiven Festnahmen von Teilnehmern am Istanbul Pride; die Annullierung des Tiflis Pride aufgrund von Gewaltdrohungen und der Untätigkeit der Behörden, gegen sie vorzugehen, und die Einschränkungen der Vereinigungsfreiheit, die die türkische Regierung in den letzten Jahren im Namen der Terrorismusbekämpfung verhängt hat.⁵²¹
- Die COVID-19-Pandemie und der Krieg der Russischen Föderation gegen die Ukraine haben LGBTI-Personen einem erhöhten Risiko schwerer Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt und die Zivilgesellschaft gezwungen, ihre Ressourcen auf humanitäre Hilfe zu konzentrieren.⁵²² Unter Hinweis darauf, dass LGBTI-Personen in Zeiten von Krieg und Vertreibung noch anfälliger sind, betonte der Menschenrechtskommissar, dass ukrainische LGBTI-Flüchtlinge vor spezifischen Herausforderungen stehen, insbesondere Transgender-Frauen, die in der Ukraine blockiert sind, weil sie den Prozess der rechtlichen Anerkennung der Geschlechter nicht abgeschlossen haben und folglich die Geschlechtsmarker in ihren Identitätsdokumenten männlich bleiben. Weitere Herausforderungen sind der fehlende Zugang zu spezifischer Gesundheitsversorgung für transgender und intersexuelle Menschen in Ländern, in denen solche Medikamente bereits knapp sind oder mit Belastungen konfrontiert sind, während gleichgeschlechtliche Partner, die aus der Ukraine fliehen, auch Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Tatsache haben, dass ihr Status als Paare oder Familien weder in der Ukraine noch in einigen Nachbarländern anerkannt wurde, was zu Problemen bei der Sicherung der Familienzusammenführung oder des Zugangs zu vorübergehendem Schutz führt.⁵²³
- In Georgien wurde das Handbuch des Europarats zur Bekämpfung von Hassverbrechen gegen LGBTI-Personen angepasst und in den Lehrplan der obligatorischen polizeilichen Grundausbildung aufgenommen. In Bosnien und Herzegowina wurde am 12. Oktober 2022 ein LGBTI-Aktionsplan angenommen und gestartet, der durch Ko-

⁵¹⁸ *Drelon/Frankreich*, Anmeldung Nr. 3153/16 und 27758/18 vom 8. September 2022.

⁵¹⁹ *A.M. u. a./Russland*, Antrag Nr. 47220/19 vom 6. Juli 2021.

⁵²⁰ *Fedotova u. a./Russland*, Anmeldung Nr. 40792/10, 30538/14 und 43439/14, 17. Juli 2021; bei der Großen Kammer anhängige Rechtssache.

⁵²¹ Menschenrechtskommissarin, Europride 2022 – [Schlussbemerkungen von Dunja Mijatović](#), 16. September 2022; [Erklärung des Menschenrechtskommissars zum Anschlag in Oslo](#), 25. Juni 2022; [Erklärung des für Menschenrechte zuständigen Kommissars zum Istanbul Pride](#), 24. Juni 2022; „[Georgien sollte eine wirksame Umsetzung der Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Diskriminierung gewährleisten und den Schutz der Menschenrechte in den Bereichen Arbeit und Umwelt verbessern](#)“, 15. Juli 2022; „[Die türkischen Behörden sollten die Stigmatisierung von LGBTI-Personen stoppen](#)“, 24. Juni 2021.

⁵²² Generalberichterstatter der parlamentarischen Versammlung über die Rechte von LGBTI-Personen, „[der Generalberichterstatter äußert tiefe Besorgnis über die Rechte von LGBTI-Personen in der Ukraine oder der Flucht aus der Ukraine](#)“ vom 1. April 2022.

⁵²³ Menschenrechtskommissarin, LGBTI-Menschen, die vom Krieg in der Ukraine betroffen sind, brauchen Schutz, 17. Mai 2022.

Operationsprogramme des Europarats⁵²⁴ unterstützt wird.

Künstliche Intelligenz und Diskriminierung

Die CDADI und die Gleichstellungskommission entwickeln gemeinsam eine Studie über die Auswirkungen von artificial intelligence, ihr Potenzial zur Förderung der Gleichstellung – einschließlich der Gleichstellung – und die Risiken, die sie im Zusammenhang mit der Nichtdiskriminierung im Hinblick auf einen neuen Rechtstext darstellen könnte. Frankreich hat die Kapazitäten des Amtes der Ombudsperson, des Amtes für den Schutz personenbezogener Daten und der Kontaktstellen auf Ministeriebene ausgebaut, um die Risiken zu ermitteln, die künstliche Intelligenz und automatisierte Entscheidungssysteme für die Grundsätze der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung darstellen.⁵²⁵

In ihrem [Bericht](#) (veröffentlicht im Jahr 2019) empfahl ECRI den russischen Behörden, das gesetzliche Verbot der Bereitstellung von Informationen über Homosexualität für Minderjährige abzuschaffen. Die russischen Behörden teilten der ECRI mit, dass diese Empfehlung „unerheblich“ sei – eine Angelegenheit, die ECRI sehr besorgniserregend sei, da sie auf dem Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache *Bayev und andere gegen Russland* beruhte. Der ECRI vertrat in seinen [Conclusions](#) (veröffentlicht im Oktober 2021) die Auffassung, dass diese Empfehlung nicht umgesetzt worden sei.

In der Russischen Föderation wurden seit Beginn des Krieges Antikriegsproteste schnell und brutal unterdrückt und verboten, die Berichterstattung wurde eingeschränkt und der Zugang zu Informationen im Internet wurde blockiert. Aktivisten, die sich für Menschenrechte einsetzen, mobilisieren sich gegen die Invasion der Russischen Föderation, einschließlich LGBTI-Aktivisten. Die LGBTI-Gemeinschaft, die in der Russischen Föderation lebt, ist vom Krieg und dem Schrumpfen des bürgerlichen Raums stark betroffen: Menschen, die das Land verlassen oder versuchen, das Land zu verlassen, hatten Schwierigkeiten, Zuflucht zu suchen, weil es unmöglich war, einschlägige Dokumente für den vorübergehenden Schutz vorzulegen.⁵²⁷ Darüber hinaus haben Transgender, die aus der Russischen Föderation fliehen, Hindernisse für den Zugang zu medizinischen Behandlungen im Zusammenhang mit dem Übergang erhalten.⁵²⁸ Das russische Parlament verabschiedete zwei neue Gesetze, die „Informationen, die Familienwerte leugnen“ und „Propaganda nicht traditioneller sexueller Beziehungen“ unter Minderjährigen verbieten, das Verbot aller Altersgruppen anwenden und das Leben für bereits sehr marginalisierte LGBTI-Russen noch schwieriger machen. In particular forderte der Kommissar die Mitgliedstaaten auf, die Situation von LGBTI-Personen aus der Russischen Föderation zu berücksichtigen, die in der Ukraine Zuflucht gesucht hatten und möglicherweise nicht in der Lage sind, sicher in ihr Herkunftsland zurückzukehren, und betonte, dass mehr LGBTI-Personen in Zukunft versuchen könnten, die Russische Föderation zu verlassen, da sich ihre Menschenrechtslage dort verschlechtert hat.

VIELFALT UND INKLUSION

Messkriterien

- ▶ Es besteht ein angemessener rechtlicher und institutioneller Rahmen für den Schutz nationaler Minderheiten und regionaler oder minderjähriger Sprachen.
- ▶ Empfehlungen der ACFC und der COMEX werden umgesetzt.
- ▶ Regional- und Minderheitensprachen werden im öffentlichen Leben verwendet, und der Grad der Teilhabe und Sichtbarkeit von Personen, die nationalen Minderheiten in der Gesellschaft angehören, verbessert sich.
- ▶ Es werden Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung von Minderheiten, einschließlich Roma, Reisenden und Migranten, und zur Bekämpfung der Segregation in Schulen und Nachbarschaften verabschiedet.
- ▶ Die Mitgliedstaaten ergreifen [Maßnahmen zur Förderung der interkulturellen Integration](#).
- ▶ Umfassende lokale Strategien für die Integration von Migranten und Flüchtlingen werden angenommen und umgesetzt.

Aktionsplan⁵²⁴ 2021-2024 zur Verbesserung der Lage der Menschenrechte und Grundfreiheiten von LGBTI-Personen in Bosnien und Herzegowina, angenommen vom Ministerrat von Bosnien und Herzegowina auf seiner 54. Tagung am 28. Juli 2022.
⁵²⁵ KI- und Diskriminierungskurs in Frankreich – Inklusion und Antidiskriminierung (coe.int) abgeschlossen.

Nationale Minderheiten und Regional- oder Minderheitensprachen

Allgemeine Entwicklungen

Die Rechte der Angehörigen nationaler Minderheiten wurden durch die Aggression der Russischen Föderation gegen die Ukraine stark beeinträchtigt. Viele der am stärksten betroffenen Regionen im Osten und Süden der Ukraine sind multiethnisch und beheimatet zahlreiche nationale Minderheiten. Krimtataren, die intern auf das Festland vertrieben worden waren

527. [Menschenrechtskommissar](#), Kommentar „Unterstützung der russischen und belarussischen Zivilgesellschaft und Menschenrechtsverteidiger“, 31. August 2022.
528. ILGA Europe, [Briefing Document: Ukraine-Krieg – Medikamente, die von trans- und intersexuellen Menschen benötigt werden](#), 6. April 2022.
529. Human Rights Watch, [Russland: Erweitertes Verbot der „Gay-Propaganda“ auf dem Weg zum Recht](#), 25. November 2022; Amnesty International, [„Erste Genehmigung des Anti-LGBTII-Gesetzes erhöht staatlich sanktionierte Homophobie“](#), 27. Oktober 2022; „[Russland verabschiedet ein Gesetz, das „LGBTI-Propaganda„unter Erwachsenen verbietet](#)“, 24. November 2022.
530. Erklärung des Generalsekretärs des Europarats vom 17. Mai 2022 mit dem Titel [„IDAHOT:LGBTI-Menschen, die vor Krieg fliehen, sind besonderen Risiken ausgesetzt und brauchen Schutz“](#); Menschenrechtskommissarin, [Erklärung,LGBTI-Personen, die vom Krieg in der Ukraine betroffen sind, brauchen Schutz](#), 17. Mai 2022.

Nach der illegalen Annexion der Krim durch die Russische Föderation im Jahr 2014 musste die Ukraine seit acht Jahren ein zweites Mal aus ihren Häusern fliehen. Roma sind besonders schutzbedürftig, auch als Flüchtlinge, wegen weit verbreiteter Diskriminierung und Armut und fehlender Dokumentation. Sowohl die ACFC als auch die COMEX verurteilten die Aggression der Russischen Föderation auf das Schärfste.⁵²⁶ In Bezug auf die Lage der Roma, die vor dem Krieg in der Ukraine fliehen, betonte der Menschenrechtskommissar, dass humanitäre Hilfe, einschließlich Unterkunft und angemessener Transport, allen ohne Diskriminierung zur Verfügung gestellt werden müsse.⁵²⁷

Der Beratende Ausschuss für den FCNM äußerte auch seine Besorgnis über die Auswirkungen des Krieges auf die Angehörigen nationaler Minderheiten und die interethnischen Beziehungen in der Russischen Föderation. Junge Männer aus Minderheiten sind Berichten zufolge unter Rekruten überrepräsentiert und machen die Mehrheit der Todesopfer in der russischen Armee aus. Auch Menschen, die nationalen Minderheiten angehören, leiden unter strengen Einschränkungen der Meinungsfreiheit und der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.⁵²⁸ Der Beratende Ausschuss wird die Situation der Angehörigen nationaler Minderheiten in der Russischen Föderation, die nach wie vor Partei des FCNM bleibt, weiter verfolgen.

Die Kommissarin für Menschenrechte hat die fortgesetzte Politisierung der nationalen Minderheitenrechte unter anderem in den Bereichen Sprachgebrauch, Bildung und Teilhabe am öffentlichen Leben hervorgehoben und ihre Hoffnung zum Ausdruck gebracht, dass die Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten und die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen als Inspiration für einen menschenrechtsbasierten Ansatz zum Minderheitenschutz dienen würden.⁵²⁹ Hassreden, auch von hochrangigen Politikern, haben auch weiterhin nationale Minderheiten in verschiedenen Staaten betroffen. In der Rechtssache *Budinova und Chaprazov/Bulgarien* hat das Gericht festgestellt, dass die innerstaatlichen Gerichte mit der Weigerung, den Klägern Rechtsbehelfe in Bezug auf diskriminierende Äußerungen eines Politikers gegen Juden und Roma zu gewähren, ihrer Verpflichtung nicht nachgekommen waren, auf Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft der Kläger angemessen zu reagieren und die Achtung ihres Privatlebens sicherzustellen.⁵³⁰

Angemessener rechtlicher und institutioneller Rahmen

Einige Staaten haben den Rechtsrahmen für den Schutz von Regional- oder Minderheitensprachen weiter verbessert, wie es in Deutschland, Norwegen und dem Vereinigten Königreich für die Isle of Man zu sehen ist. Die

- 526 Siehe [Erklärung des Beratenden Ausschusses zum Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten über die russische Aggression gegen die Ukraine](#), 20. Mai 2022, und [Erklärung des Sachverständigenausschusses der Europäischen Charta für Regional- oder Minderheitensprachen zur Aggression der Russischen Föderation gegen die Ukraine](#), 15. Juni 2022.
- 527 Menschenrechtskommissarin, Erklärung zum Internationalen Roma-Tag, [„Lasst uns Diskriminierung und Vorurteile gegen Roma bekämpfen, die vor dem Krieg in der Ukraine fliehen“](#), 7. April 2022.
- 528 13. Tätigkeitsbericht des Beratenden Ausschusses für das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, 1. Juni 2020 bis 31. Mai 2022, S. 12.
- 529 Menschenrechtskommissarin, [Jährlicher Tätigkeitsbericht 2021](#), dem Ministerkomitee und der Parlamentarischen Versammlung vorgelegt, Abschnitt 2.9 vom 26. April 2022, CommDH(2022)8.
- 530 *Budinova und Chaprazov/Bulgarien*, Antrag Nr. 12567/13 vom 16. Februar 2021.

COMEX fordert alle Staaten auf, ihre Zusagen regelmäßig zu überprüfen, um den Entwicklungen in der Lage der Regional- oder Minderheitensprachen Rechnung zu tragen und mittel- oder langfristige Verbesserungsziele festzulegen.⁵³¹ Die Unterzeichnung der Charta durch Portugal bestätigt die Relevanz des Übereinkommens 30 Jahre nach seiner Eröffnung zur Unterzeichnung⁵³² und die Bereitschaft der Mitgliedstaaten, weitere Schritte zum Schutz der Regional- oder Minderheitensprachen in Europa zu unternehmen.

- Positive rechtliche Entwicklungen schließen das neue Norwegische Sprachgesetz von 2021 ein, um die Sprachen Sami Kven, Romani und Romanes als indigene Sprachen zu schützen.⁵³³ In Deutschland heißt es in der Ausstrahlungsvereinbarung 2021 für den Regionalkanal NDR, dass Regional- oder Minderheitensprachen regelmäßig und angemessen berücksichtigt werden sollten.⁵³⁴ Haushaltskürzungen und die formale Reduzierung des Deutschunterrichts auf eine Stunde pro Woche sind in Polen ein besorgniserregendes Zeichen, zumal diese Maßnahmen nur auf die deutsche Sprache abzielen und gegen die Verpflichtungen verstoßen, die das Land im Rahmen des ECMRL eingegangen ist.⁵³⁵
- Der CDADI arbeitet derzeit an einem Empfehlungsentwurf zur aktiven politischen Partizipation nationaler Minderheitenjugend, der auf bewährten Verfahren der Mitgliedstaaten aufbaut.

Empfehlung des Ministerkomitees zur aktiven politischen Partizipation nationaler Minderheitenjugend

Die CDADI bereitet einen neuen Rechtstext vor, um sicherzustellen, dass junge Menschen, die nationalen Minderheiten angehören, die Möglichkeit, den Raum, die Mittel und gegebenenfalls die Unterstützung haben, sich an öffentlichen Entscheidungen, die ihr Leben betreffen, zu beteiligen und sie zu beeinflussen.

Sie stützt sich auf den Europarat und andere internationale Verträge und Rechtsprechung, die Arbeit des ACFC, der COMEX und der CDADI-Studie [über die aktive politische Beteiligung von Jugendlichen nationaler Minderheiten in den Mitgliedstaaten des Europarats](#), an denen junge Menschen beteiligt waren. In der Studie wurden mehrere Hindernisse für die politische Partizipation nationaler Minderheitenjugend auf individueller und organisatorischer Ebene ermittelt, darunter rechtliche Einschränkungen, mangelndes Bewusstsein für Rechte und Chancen und ein Mangel an Kapazitäten der nationalen Minderheitsjugend, sich an diesen Prozessen zu beteiligen.

Umsetzung der Empfehlungen

- Die meisten Mitgliedstaaten führten 2021 und 2022 eine Volks- und Wohnungszählung durch.⁵³⁶ Diese Übung findet einmal alle zehn Jahre statt und ist besonders in Ländern von Bedeutung, in denen Minderheitenrechte wie die Verwendung von Minderheitensprachen in der Verwaltung oder von Beschilderungen von der Größe einer Minderheit in einer bestimmten Region abhängen. Viele Staaten unternahmen stärkere Anstrengungen, um Vertreter nationaler Minderheiten in die Vorbereitung der Volkszählung einzubeziehen, Personen, die zu nationalen Minderheiten gehören, als Interviewer zu rekrutieren oder Fragebögen in Minderheitensprachen zur Verfügung zu stellen.⁵³⁷ Dies trägt dazu bei, das Vertrauen in die Ergebnisse der Volkszählung zu stärken und sicherzustellen, dass sich alle Befragten, einschließlich derjenigen, die häufig Stigmatisierungen wie Roma ausgesetzt sind, sicher fühlen, um ihre ethnische Zugehörigkeit anzuzeigen.
- Einige Staaten gewähren Sprachrechte nur in Regionen, die sehr hohe Schwellenwerte überschreiten, wie die absolute oder relative Mehrheit in Bosnien und Herzegowina, 50 % in Estland,⁵³⁹ 33 % in Kroatien⁵⁴⁰ oder

⁵³¹ COMEX, Siebter Evaluierungsbericht über Deutschland, MIN-LANG (2022) 7, Ziffer 6; COMEX, Bewertungsempfehlungen für Sofortmaßnahmen Vereinigtes Königreich, MIN-LANG (2021)3, Ziffern 34 und 36; Schutz von Manx Gälisch im Rahmen der ECRML erweitert – Nachrichten über die Europäische Charta für Regional- oder Minderheitensprachen (coe.int)

⁵³² Portugal unterzeichnet die Europäische Charta für Regional- oder Minderheitensprachen – Nachrichten über die Europäische Charta für Regional- oder Minderheitensprachen (coe.int).

⁵³³ ACFC, Fünfte Stellungnahme zu Norwegen, 2022, Ziffer 184.

⁵³⁴ COMEX, Siebter Evaluierungsbericht über Deutschland, MIN-LANG (2022) 7, Ziffern 8 und 34.

⁵³⁵ Polen: Expertenausschuss besorgt über Entscheidungen in Bezug auf die deutsche Sprache im Bildungswesen – Nachrichten zur Europäischen Charta für Regional- oder Minderheitensprachen (coe.int).

⁵³⁶ UN-Volkszählungs- und Wohnungszählungsprogramm, Volkszählungsdaten.

⁵³⁷ ACFC, Fünfte Stellungnahme zu Nordmazedonien, 2022, Ziffern 33-34; ACFC, Fünfte Stellungnahme zu Kroatien, 2021, Ziffern 38-41; ACFC, Fünfte Stellungnahme zu Estland, 2022, Ziffer 51.

⁵³⁸ COMEX, Dritter Evaluierungsbericht über Bosnien und Herzegowina, MIN-LANG(2022)2, Ziffer 9.

⁵³⁹ ACFC, Fünfte Stellungnahme zu Estland, 2022, Ziffern 128-133.

⁵⁴⁰ ACFC, Fünfte Stellungnahme zu Kroatien, 2021, Ziffer 168; COMEX, Bewertung der Empfehlungen für Sofortmaßnahmen Kroatien, MIN-LANG(2022)3, Ziffer 14.

30 % für einige Minderheitensprachrechte in der Schweiz.⁵⁴¹ Sowohl COMEX als auch die ACFC haben wiederholt kritisiert, dass solche hohen Schwellenwerte nicht mit den jeweiligen Konventionen vereinbar sind.

▪ Da die Zahl der Minderheiten in vielen Regionen abnimmt, erinnerte der Beratende Ausschuss für das FCNM daran, Schwellenwerte flexibel anzuwenden und die bestehenden Rechte aufgrund der Ergebnisse der Volkszählung nicht zu senken.⁵⁴² Es ist auch wichtig, die Ergebnisse der Volkszählung mit anderen Daten über regionale oder Minderheitensprachsprecher und ihre geografische Verteilung zu ergänzen.⁵⁴³

▪ Mehrere Mitgliedstaaten nutzten die Gelegenheit der Volkszählung nicht, um Daten über die Zugehörigkeit zu nationalen Minderheiten oder die Verwendung von Minderheitensprachen zu sammeln.⁵⁴⁴ Dies erschwert die Entwicklung evidenzbasierter Strategien für Personen, die zu diesen Gruppen gehören. Andere, wie die Slowakei oder Estland, boten die Möglichkeit, zwei ethnische Zugehörigkeiten anzugeben. Der Beratende Ausschuss für den FCNM begrüßte diese Möglichkeit, da er das Potenzial für die Stärkung des interethnischen Dialogs und des sozialen Zusammenhalts bietet.⁵⁴⁵

▪ Im zweiten und dritten Jahr der COVID-19-Pandemie zogen die Mitgliedstaaten Lehren aus den negativen Auswirkungen von Lockdowns und Schulschließungen auf Menschen, die nationalen Minderheiten angehören. So wurde der Fernunterricht in und in Minderheitensprachen in der zweiten Phase der Schulschließungen in Deutschland besser organisiert.⁵⁴⁶ Einige Länder leisteten spezifische wirtschaftliche Unterstützung, um die Auswirkungen auf die Angehörigen nationaler Minderheiten abzumildern. Norwegen unterstützte zum Beispiel Sami Rentierherden, die von Grenzschließungen und einem Rückgang des Tourismus finanziell betroffen waren.⁵⁴⁷ Nordmazedonien unterstützte Künstler und Kulturschaffende aus den albanischen und anderen Minderheiten im Rahmen der COVID-19-Hilfspakete.⁵⁴⁸ In allen überwachten Ländern mit einerdeutlich belastenden Roma-Bevölkerung führte die Pandemie jedoch zu einem erheblichen Rückschlag beim Zugang von Roma-Kindern zu Bildung, was die Lebenschancen für sie langfristig verringern wird.⁵⁴⁹

▪ Unabhängig von den Folgen der Pandemie steht die Bildung in und in Minderheitensprachen nach wie vor vor vielen Herausforderungen. Unter diesen ist der seit vielen Jahren von den Überwachungsorganen hervorgehobene Mangel an Lehrkräften nach wie vor weit verbreitet. Die Folgen dieses Mangels an Lehrern bedrohen das, was im Bereich der Regional- oder Minderheitensprachbildung erreicht wurde.⁵⁵⁰ Ein weiteres häufiges Problem ist die unzureichende Qualität und Quantität von Lehrbüchern und anderen Lehrmaterialien.⁵⁵¹

▪ Die ECRML und das FCNM sind dank gezielter Kooperationsmaßnahmen, die Albanien, Bosnien und Herzegowina, Serbien und der Ukraine bei der Entwicklung von Reformen unterstützen, wirksamer. Im Herbst 2022 wurde in Bosnien und Herzegowina ein Pilotprojekt zur Stärkung der Sichtbarkeit von Minderheiten und ihren Sprachen auf lokaler Ebene abgeschlossen: In fünf Gemeinden wurden 49 neue Schilder installiert, die das kulturelle Erbe und die von nationalen Minderheiten bewohnten Orte markieren.

Sichtbarkeit von Regional- und Minderheitensprachen

▪ Mehrere Mitgliedstaaten haben ihre finanzielle Unterstützung für die Förderung nationaler Minderheitenkulturen erheblich aufgestockt.⁵⁵² Leider bleibt die projektbasierte Förderung für eine maximale Dauer von einem Jahr die Regel, was ein hohes Maß an finanzieller Unsicherheit für Minderheitenverbände sowie Bedenken hinsichtlich Nachhaltigkeit und Planung bedeutet.⁵⁵³ Auch jährliche Bewerbungsverfahren sind oft übermäßig bürokratisch

⁵⁴¹ COMEX, Achter Evaluierungsbericht über die Schweiz, MIN-LANG (2022)⁸, Ziffer 47.

⁵⁴² ACFC, Fünfte Stellungnahme zu Kroatien, 2021, Ziffer 51; ACFC Fünfte Stellungnahme zur Slowakischen Republik, 2022, Ziffer 55.

⁵⁴³ COMEX, Dritter Evaluierungsbericht über Polen, MIN-LANG (2021) 15, Ziffer 14.

⁵⁴⁴ ACFC, Fünfte Stellungnahme zu Deutschland, 2022, Ziffern 78-83.

⁵⁴⁵ ACFC, Fünfte Stellungnahme zur Slowakei 2022, Ziffern 55-56; ACFC, Fünfte Stellungnahme zu Estland, 2022, Ziffer 54.

⁵⁴⁶ ACFC, Fünfte Stellungnahme zu Deutschland, 2022, Ziffer 225.

⁵⁴⁷ ACFC, Fünfte Stellungnahme zu Norwegen, 2022, Ziffern 283-285.

⁵⁴⁸ ACFC, Fünfte Stellungnahme zu Nordmazedonien, 2022, Ziffer 48.

⁵⁴⁹ ACFC, Fünfte Stellungnahme zu Nordmazedonien, 2022, Ziffer 109; ACFC, Fünfte Stellungnahme zu Kroatien 2021, Ziffern 195 und 200; ACFC, Fünfte Stellungnahme zur Slowakischen Republik, 2022, Ziffern 213-214; ACFC, Fünfte Stellungnahme zu Slowenien, 2022, Ziffer 148; ACFC, Fünfte Stellungnahme zur Tschechischen Republik, 2021, Ziffer 137.

⁵⁵⁰ COMEX, Siebter Evaluierungsbericht über Deutschland, MIN-LANG (2022)⁷, Ziffern 16, 48, 51 und 55; COMEX, 6. Evaluierungsbericht über Zypern, MIN-LANG (2021)¹⁶, Ziffern 14 und 20; COMEX, Bewertungsempfehlungen für Sofortmaßnahmen Vereinigtes Königreich, MIN-LANG (2021)³, Ziffer 31.

⁵⁵¹ ACFC, Fünfte Stellungnahme zu Nordmazedonien, 2022, Ziffer 114; ACFC, Fünfte Stellungnahme zur Slowakei 2022, Ziffern 199-200; ACFC, Fünfte Stellungnahme zu Kroatien, 2021, Ziffern 179-180.

⁵⁵² ACFC, Fünfte Stellungnahme zur Slowakei 2022, Ziffer 103; ACFC, Fünfte Stellungnahme zu Kroatien, 2021, Ziffer 91; ACFC, Fünfte Stellungnahme zu Deutschland, 2022, Ziffer 93.

⁵⁵³ COMEX, Achter Evaluierungsbericht zu Norwegen, MIN-LANG (2021)²⁰, Ziffer 12.

und strecken die Verwaltungskapazität von Minderheiten-NRO aus.⁵⁵⁴ In einigen Fällen ist die Finanzierung weder transparent noch systematisch.⁵⁵⁵ Es ist wichtig, die Stabilität und Nachhaltigkeit der Aktivitäten nationaler Minderheiten oder regionaler oder minderjähriger Sprachredner zu gewährleisten.⁵⁵⁶ Das deutsche Modell der mehrjährigen Rahmenvereinbarungen durch die Stiftung für das sorbische Volk und die neu gegründete Stiftung für die Friesische Ethnische Gruppe ist eine gute Grundlage für nachhaltige Förderprogramme.⁵⁵⁷

▪ Die Verwendung von Regional- und Minderheitensprachen in öffentlichen Verwaltungen, Gerichten und Beschilderungen ist von hoher praktischer und symbolischer Bedeutung. Trotz einiger bewährter Verfahren auf nationaler und lokaler Ebene, beispielsweise in der Slowakei, werden Regional- oder⁵⁵⁸ Minderheitensprachen immer noch selten vor Gerichten⁵⁵⁹ oder Verwaltungsbehörden verwendet.⁵⁶⁰ Maßnahmen wie Einstellung, Sprachschulung für Personal und Übersetzungsdienste sind erforderlich, und Sprecher von Minderheiten sollten ermutigt werden, ihre Sprache in Kontakt mit den Behörden zu verwenden. Die⁵⁶¹ Digitalisierung kann sowohl eine Chance als auch eine Herausforderung für Regional- oder Minderheitensprachen sein. Dienstleistungen in Regional- oder Minderheitensprachen können in einigen Fällen später erbracht werden, als die in der Amtssprache oder der Online-Zugang zu Formularen in Regional- oder Minderheitensprachen schwierig sein kann.⁵⁶² Es ist wichtig, dass die Digitalisierung nicht zu einem Hindernis für den gleichberechtigten Zugang zu Dienstleistungen für diejenigen führt, die Regional- oder Minderheitensprachen sprechen.⁵⁶³ In diesem Sinne sollten die Staaten die Förderung der Verwendung von Regional- oder Minderheitensprachen in ihre Politik, Gesetzgebung und Praxis zur Digitalisierung einbeziehen.⁵⁶⁴

Integration von Roma und Reisenden

Besorgniserregende Trends und positive Entwicklungen

▪ Die Sündenbändigkeit von Roma und Reisenden für politischen Gewinn und Hassreden in den Medien und im Internet hat eine Welle der Gewalt angeheizt, wobei in mehreren Mitgliedstaaten Anti-Roma-Hassverbrechen gemeldet wurden. Unzureichende Maßnahmen zur Beendigung der *faktischen* Segregation in Schulen trotz mehrerer Urteile des Gerichtshofs und Zwangsräumungen ohne angemessene Garantien gehören zu den Schlüsselthemen, die in den jüngsten ECRI-Berichten hervorgehoben wurden. Der gleichberechtigte Zugang zu Wohnraum, Beschäftigung und Gesundheitsversorgung ist für viele Roma-Comuni-Verbindungen in den Mitgliedstaaten nach wie vor eine besondere Herausforderung.

▪ In einer Studie des Sachverständigenausschusses für Roma- und Reisendefragen (ADI-ROM) wurden die Ursachen, die Prävalenz und die Folgen von Antiziganismus, die lang anhaltenden Auswirkungen sozialer Ungleichheiten und das geringe Selbstwertgefühl der Roma, das durch Gewalt verursachte Trauma für viele Generationen und die begrenzten Auswirkungen von Maßnahmen zur sozialen Eingliederung auf Roma hervorgehoben.⁵⁶⁵ ECRI definiert Antiziganismus als eine spezifische Form von Rassismus.

▪ Die Flucht vor dem Krieg und das Überschreiten der Grenzen hat sich für Roma als zusätzliche Herausforderung ohne Ausweisdokumente erwiesen. Es gibt Berichte, dass nach der Aggression der Russischen Föderation gegen die Ukraine Roma-Familien, die vor dem Krieg fliehen – fast ausschließlich aus Frauen und Kindern – bei der Bereitstellung von humanitärer Hilfe oder Transport in einigen Nachbarländern der Ukraine diskriminiert wurden.⁵⁶⁶

▪ Diese Fragen wurden von der Sonderbeauftragten des Generalsekretärs für Migration und Flüchtlinge nach

⁵⁵⁴ ACFC, Fünfte Stellungnahme zur Slowakei, 2022, Ziffer 106.

⁵⁵⁵ COMEX, Dritter Evaluierungsbericht zu Bosnien und Herzegowina, MIN-LANG (2022)2, Ziffer 17.

⁵⁵⁶ COMEX, Siebter Evaluierungsbericht über Deutschland, MIN-LANG (2022)7, Ziffer 57, Achter Evaluierungsbericht über Norwegen, MIN-LANG (2021)20, Ziffer 12, Dritter Evaluierungsbericht über Polen, MIN-LANG (2021)15, Ziffer 59; ACFC, Fünfte Stellungnahme zur Tschechischen Republik, 2021, Ziffern 75 und 77.

⁵⁵⁷ ACFC, Fünfte Stellungnahme zu Deutschland, 2022, Ziffer 98.

⁵⁵⁸ ACFC, Fünfte Stellungnahme zur Slowakei, 2022, Ziffer 184.

⁵⁵⁹ COMEX, Siebter Evaluierungsbericht über Deutschland, MIN-LANG (2022)7, Ziffer 20.

⁵⁶⁰ COMEX, Dritter Evaluierungsbericht über Bosnien und Herzegowina, MIN-LANG (2022)2, Ziffer 21, COMEX, Siebter Evaluierungsbericht über Deutschland, MIN-LANG (2022)7, Ziffer 26.

⁵⁶¹ COMEX, Bewertung der Empfehlungen für Sofortmaßnahmen Kroatien, MIN-LANG(2022)3, Ziffer 15.

⁵⁶² COMEX, Siebter Evaluierungsbericht über Deutschland, MIN-LANG (2022)7, Ziffer 31, COMEX, Achter Evaluierungsbericht zu Norwegen, MIN-LANG(2021)20, Ziffer 56 und 69.

⁵⁶³ COMEX, Achter Evaluierungsbericht zu Norwegen, MIN-LANG(2021)20, S. 4.

⁵⁶⁴ Erklärung des Sachverständigenausschusses der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen zur Förderung von Regional- oder Minderheitensprachen durch künstliche Intelligenz.

⁵⁶⁵ Antiziganismus – Ursachen – Prävalenz – Folgen – Mögliche Antworten (2022).

⁵⁶⁶ Vgl. z. B. die Berichte über die Informationsreisen des Sonderbeauftragten des Generalsekretärs für Migration und Flüchtlinge in die Slowakische Republik, die Tschechische Republik, die Republik Moldau und Polen und die Erklärung des Kommissars für Menschenrechte zu Diskriminierung und Vorurteilen gegen Roma, die vor dem Krieg in der Ukraine fliehen, 7. April 2022.

Informationsreisen in der Slowakei, der Tschechischen Republik, der Republik Moldau und Polen sowie von der Menschenrechtskommissarin im Anschluss an von ihr und ihrem Team in den Nachbarländern der Ukraine durchgeführte Noteinsätze angesprochen.⁵⁶⁷

Die COVID-19-Pandemie hatte schwerwiegende Auswirkungen auf Roma und Reisende sowie Einzelpersonen. Sie sind noch anfälliger geworden, da Hass und Fremdenfeindlichkeit zugenommen haben, die Beschäftigungsmöglichkeiten zurückgegangen sind und die wachsende Zahl von Roma- und Traveller-Kindern aufgrund des begrenzten Zugangs zu Fernunterricht die Schule abgebrochen hat.⁵⁶⁸

Das Ministerkomitee hat mit den Leitlinien zur Wahrung der Gleichheit und zum Schutz vor Diskriminierung und Hass während der COVID-19-Pandemie reagiert. Die CDADI erstellte zusätzlich eine Begründung zu diesen Leitlinien und eine Zusammenstellung bewährter Verfahren. Um die negativen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie weiter abzumildern, wurden die Maßnahmen zur Umsetzung des Strategischen Aktionsplans für die Integration von Roma und Reisenden (2020-2025) angepasst. Zu den wichtigsten Errungenschaften gehörten die Stärkung der Kapazität der lokalen Behörden, um auf die Bedürfnisse von Roma und Reisenden zu reagieren, die wirksame Beteiligung von Roma und Reisenden an Entscheidungsprozessen zu verbessern, die Lage von Roma und Reisenden während der COVID-19-Pandemie zu überwachen und die Widerstandsfähigkeit der Mitgliedstaaten des Europarats bei der Reaktion auf die Pandemie zu stärken, insbesondere durch die Unterstützung von Initiativen auf lokaler Ebene und die Stärkung der inklusiven Bildung. Das ADI-ROM teilte auch Erfahrungen und Beispiele guter staatlicher Praktiken zur Minderung der Risiken der Pandemie und stellte eine Zusammenstellung bewährter Verfahren in den Mitgliedstaaten zusammen.

Einige Mitgliedstaaten haben Maßnahmen ergriffen, um Fehlverhalten und Assimilationshandlungen gegenüber der Roma-Gemeinschaft öffentlich anzuerkennen. Auch wenn solche Entscheidungen Jahre oder Jahrzehnte nach den Ereignissen gekommen sind, sind Gesten wie öffentliche Entschuldigungen oder Entschädigungsregelungen von hohem symbolischen Wert. Im Jahr 2021 stimmte das tschechische Parlament dafür, Tausende von Roma-Frauen zu entschädigen, die zwischen 1966 und 2012 von der tschechoslowakischen und anschließenden tschechischen Regierung unrechtmäßig sterilisiert wurden. Im Jahr 2021 entschuldigte sich die slowakische Regierung öffentlich für einen Polizeiberfall in der Region Košice im Jahr 2013, bei dem 30 Roma verletzt wurden. In Deutschland befasste sich eine von der Regierung in Auftrag gegebene unabhängige Entkommission für Antiziganismus in ihrem Bericht 2021 nicht nur mit dem Nazi-Genozid an den Sinti und Roma, sondern auch mit den Ungerechtigkeiten, die Mitgliedern der Gemeinschaft im Nachkriegsdeutschland zugefügt wurden. Die Veröffentlichung des Berichts wurde durch die Ernennung eines Kommissars für die Bekämpfung des Antiziganismus fortgesetzt.

Im Jahr 2021 verabschiedete Rumänien ein Gesetz zur Bekämpfung des Antiziganismus. Finnland, Deutschland und Spanien haben „Vorurteile gegen Roma“ oder „antiziganistische Motivation“ in nationale Statistiken über Hassverbrechen oder Datenerhebung aufgenommen.

Historisches Trauma der Assimilation und erzwungene Adoption von Roma/Tater-Kindern spielt auch eine Rolle in der Beziehung der Minderheit zu den Kinderschutzdiensten in Norwegen.⁵⁶⁹ Das neue norwegische Kinderschutzgesetz sieht vor, dass die kulturellen, sprachlichen und religiösen Hintergründe von Kindern berücksichtigt werden. Es sind jedoch weitere Anstrengungen erforderlich, um das Vertrauen der Roma/Tater-Familien in die Kinderschutzdienste wiederherzustellen.

Der Zugang von Roma-Kindern zur Bildung ist in vielen Mitgliedstaaten nach wie vor ein Problem. Roma-Kinder sind auch von der COVID-19-Pandemie überproportional betroffen. Weit verbreitete Armut, fehlende Ausrüstung, überfüllte Wohnungen und die begrenzte Fähigkeit der Eltern, sie zu unterstützen, erschwerten es ihnen, Fernunterricht während der Schulschließungen zu verfolgen. Im Hinblick auf den Zugang von Roma-Kindern zu hochwertiger Bildung wurden rechtliche Fortschritte erzielt. Das neue Gesetz über die Grundschulbildung in Nordmazedonien versucht, Hindernisse für den Zugang von Roma-Kindern zur Bildung zu beseitigen, und mehrere

⁵⁶⁷ Siehe die Berichte über die Informationsreisen des Sonderbeauftragten des Generalsekretärs für Migration und Flüchtlinge in die Slowakische Republik, die Tschechische Republik, die Republik Moldau und HYPERLINK "https://u7061146.ct.sendgrid.net/ls/click?upn=4tNED-2FM8iDZJQyQ53jATUSLjmlYh-2BIew9Du9lvhUBXXPaviUH-2Fh7JRIT7Xwy-2FotettvRgBp7CEhZFYuseeb8kOuiX2b8gz2jwrk1FcvQnnBhMMWJTS18tDG-2B8P8zwxCVev910DnGSpxovWXym4U0w-3D-3DbDhW_8NmjMJ0SoJ0oyVQg-2BQlbGFLG0TJYQRRIrKgn3rpOCn-2F92lpU4ItUJukoh5AU0CXD6JVGauGanwWvS5TbfoVYsXRol23hjBZcAL28h-2Flw-2F1H3ocoQuZSNI3PWTaPPgbnvBcYtfJRNq0BQXBtwDAvPh7AVVYvgCel9cPGQWuJkJEjrlYYP0E5sOWomdCi8BnfV3lcRZbNBgPLdol88f3qIF40AvU7du8trmAQnWfk5RRtMKnKuk37EZEg5uhAumvA0ySN8-2FgQhKXKQ7Fiyks8QQ-2FcPtQ6OREgzRuyPqXYrzckQ4jY0KghoNQQswKv1Ia2iYJFS-2BQb-2BYN9GmB-2FOvBoVKsXTnpDF0IF-2Bo0elgNKU-3D" Polen sowie die Erklärung des Menschenrechtskommissars zu diesen Aspekten.

⁵⁶⁸ Erklärung „Covid-19: Der Berichterstatter verurteilt die Diskriminierung von Roma und Reisenden.

⁵⁶⁹ Beratender Ausschuss für das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten – Fünfte Stellungnahme zu Norwegen.

Mitgliedstaaten haben Schritte unternommen, um die Beteiligung von Roma-Kindern an der Vorschulbildung zu erhöhen: Slowenien führte die Möglichkeit eines kostenlosen Kindergartens ein, und die Tschechische Republik und die Slowakei führten die obligatorische Vorschulbildung ein. Im Jahr 2022 begann das ADI-ROM mit der Arbeit an einer Studie zu Desegregations- und Inklusionspolitiken und -praktiken im Bildungsbereich, einschließlich Roma- und Traveller-Kindern.

ADI-ROM unterstützt die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Empfehlung zur Einbeziehung der Geschichte von Roma und/oder Reisenden in Schullehrpläne und Unterrichtsmaterialien. Er beschloss, eine Arbeitsgruppe einzurichten und sie für die Entwicklung eines Programms für den Kapazitätsaufbau und die Instrumente zur Unterstützung der nationalen Einführung verantwortlich zu machen. Im Laufe des Jahres 2023 wird sie an der Entwicklung von methodischen Leitlinien arbeiten, die an den nationalen Kontext angepasst werden können.

Gerichtsurteile und deren Vollstreckung

Der Zugang zu hochwertiger inklusiver Bildung ist nach wie vor eine der größten Herausforderungen für Roma- und Traveller-Kinder und behindert deren wirksame soziale und wirtschaftliche Eingliederung. Monitoring-Berichte zeigen, dass Roma-Kinder im Vergleich zur Mehrheitsbevölkerung weiterhin deutlich niedrigere Bildungsergebnisse haben. Dies spiegelt sich auch in einem kürzlich ergangenen Urteil des Gerichtshofs X u. a./Albanien wider, in⁵⁷⁰ dem die Behörden in einer Grundschule, die fast ausschließlich von Roma-Kindern besucht wurde, keine raschen und umfassenden Desegregationsmaßnahmen ergriffen haben.

Das Ministerkomitee hat im Fall von D.H. u. a./Tschechische Republik *langsame Fortschritte festgestellt*, was die Diskriminierung betrifft, da Roma-Schüler mit „leichten geistigen Behinderungen“ bewertet und speziellen Grundschulen zugewiesen werden.

Zwischen Januar und Juni 2021 arbeitete das gemeinsame Projekt „Inschool“ der Europäischen Union und des Europarates weiterhin mit Bildungsministerien in der Tschechischen Republik, Rumänien und der Slowakei zusammen. Schulen und Behörden wurden bei der Konzeption, Umsetzung, Überwachung und Überprüfung von Qualitäts- und inklusiven Bildungspolitiken unterstützt.

ADI-ROM bereitet eine Machbarkeitsstudie und eine mögliche Empfehlung des Ministerkomitees zu Strategien und Praktiken zur Erziehung von Roma und Reisenden vor.

Qualität inklusive Bildung, einschließlich frühkindlicher Bildung, ist eng mit einer nachhaltigen Beschäftigung im privaten und öffentlichen Sektor verbunden. Der fehlende gleichberechtigte Zugang zur Beschäftigung betrifft gering qualifizierte Roma und Reisende, aber auch diejenigen, die hoch qualifiziert und qualifiziert sind. Die Gewährleistung von Chancengleichheit, Gerechtigkeit und Nichtdiskriminierung bei Einstellungspraktiken wird im thematischen Bericht des ADI-ROM über die Förderung der Beschäftigung von Roma und Reisenden hervorgehoben.

Der Europarat unterstützte in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Roma-Institut für Kunst und Kultur die ukrainischen Behörden bei der Verbesserung der Unterrichtsqualität in der Roma-Sprache. Sie leistete Unterstützung bei der Einrichtung der interinstitutionellen Arbeitsgruppe für die Kodifizierung von Romani und kodifizierte ein Wörterbuch von 700 Wörtern in Romani, das als Grundlage für die Entwicklung von Unterrichtsmaterialien dienen soll. Im Laufe der Jahre 2021 und 2022 wurde Unterstützung bei der Entwicklung des Lehrplans und des Unterrichtsmaterials in der Roma-Sprache für Grundschulen geleistet.

Mangel an wirksamen Ermittlungen und Gerichtsverfahren, einschließlich der Nichtuntersuchung möglicher rassistischer Motive bei der Anwendung von Gewalt während der Festnahme und anderer Strafverfolgungsmaßnahmen, ist in einigen Mitgliedstaaten weiterhin ein Problem (siehe M.B. u. a./Slowakei, Antrag Nr. 45322/17 vom 1. April 2021; J.I. gegen Kroatien, Antrag Nr. 35898/16 vom 8. September 2022).

Das Ministerkomitee untersucht weiterhin *Soare u. a. gegen Rumänien* in⁵⁷¹ Bezug auf Todesfälle, lebensbedrohliche Verletzungen oder Misshandlungen während der Festnahme und anderer Strafverfolgungsmaßnahmen. Das Roma- und Travellers-Team hat das [Toolkit für Polizeibeamte veröffentlicht: Normen des Europarats zu rassistisch motivierten Straftaten und Nichtdiskriminierung](#), einschließlich einschlägiger Rechtsprechung des Gerichtshofs, mit dem Ziel, Polizeibeamte dabei zu unterstützen, Menschenrechtsverletzungen besser zu verstehen, zu untersuchen und strafrechtlich zu verfolgen.

Im Fall *Lacatus gegen die Schweiz* stellte⁵⁷² der Gerichtshof fest, dass die Verhängung einer Geldstrafe gegen eine arme und verletzte Roma-Frau wegen aufdringliches Betteln, gefolgt von einer Freiheitsstrafe von fünf Tagen wegen Nichtzahlung, eine Verletzung ihres Rechts auf Achtung des Privat- und Familienlebens darstelle.

Die Kriminalisierung der Armut durch Strafen und Inhaftierung von Menschen, die betteln und Roma wegen ihrer

⁵⁷⁰ X u. a./Albanien, Anmeldung Nr. 73548/17 und 45521/19 vom 31. Mai 2022.

⁵⁷¹ Cm/Del/Dez(2021)1406/H46-24.

⁵⁷² *Lacatus gegen Schweiz*, Antrag Nr. 14065/15 vom 19. Januar 2021.

Kultur stigmatisieren, basieren auf Stereotypen, die sich ändern müssen. In einem [thematischen Bericht des ADI-ROM über Rechtsvorschriften und Maßnahmen im Zusammenhang mit Betteln mit besonderem Schwerpunkt auf Kindern](#) wird betont, dass solche Maßnahmen eine Minderheitsgemeinschaft bereits mit enormen und komplexen sozialen Schwierigkeiten traumatisieren.

- Das Ministerkomitee schloss seine Aufsicht über die Vollstreckung *des 573 Urteils Lakatosova und Lakatos/Slowakei* über die Nichtermittlung einer Schießerei im Jahr 2012 durch eine außerdienstliche Polizei im Haus einer Roma-Familie, die zu zwei schweren Verletzungen und drei Todesfällen führte. Die aufgeworfenen Fragen werden jedoch in der Rechtssache *R.R. und R.D. gegen Slowakische Republik* aufgegriffen, 574 die weiterhin unter Aufsicht steht.

- Das Ministerkomitee schloss seine Aufsicht über die Vollstreckung von *Secic/ Kroatien in Bezug auf das Versäumnis der nationalen Behörden*, die rassistischen Motive von Angriffen auf die Roma-Herkunft oder deren Aufnahme mit einem Roma-Partner zu berücksichtigen.

- Das [Merkblatt zu Roma und Reisenden](#) wurde mit den jüngsten Urteilen des Gerichtshofs aktualisiert und ein thematisches Factsheet veröffentlicht. 575

Politische Partizipation und Empowerment

- Die Beteiligung der Roma ist ein weiteres häufiges Anliegen der Überwachungsgruppen. Die politische Beteiligung der Roma-Gemeinschaften und die Präsenz der Roma in öffentlichen Dienstleistungen spiegeln nicht das demografische Gewicht der Gemeinschaften wider. Auch wenn es jetzt mehr Roma mit soliden Bildungsabschlüssen und einer erneuerten Vision von Gemeindeführung und Gemeindeorganisation gibt, bedeutet dies noch nicht direkt eine Präsenz der Roma im politischen Bereich. Der Gemeinsame Rat „Jugend“ bereitet derzeit eine Empfehlung zur Beteiligung der Roma-Jugend vor.

- Die Stärkung der Zivilgesellschaft der Roma durch politische Schulen der Roma war ein Schwerpunkt der Arbeit des Europarates in Albanien, Griechenland, Italien, Portugal, Spanien und der Ukraine im Jahr 2021. Im Jahr 2022 wurden politische Schulen in Albanien, Bosnien und Herzegowina, Griechenland, Kosovo*, Italien und der Iberischen Halbinsel organisiert, und eine Gruppe junger Roma-Aktivistinnen nahm am Weltforum für Demokratie 2022 teil. Die Schulen zielen darauf ab, Roma-Jugend auf eine aktive öffentliche und politische Teilhabe in ihrem Land auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene vorzubereiten.

- Während alle Roma und Reisende von Antiziganismus betroffen sind, verstärkt die geschlechtsspezifische Diskriminierung die Ungleichheiten der Frauen. Es gibt erhebliche geschlechtsspezifische Unterschiede zwischen Roma-Frauen und Männern in verschiedenen Bereichen, insbesondere Bildung, Beschäftigung, Gesundheit, Beteiligung am öffentlichen und politischen Leben und Bewusstsein dafür, wie auf Diskriminierung reagiert werden kann. Der Beratende Ausschuss für das FCNM hob Themen wie die Auswirkungen von Frühhehen auf Schulabwesen und Schulabbrecher sowie die Entschädigung für die Sterilisation von Roma-Frauen in der Vergangenheit hervor. Es gibt bedeutende Daten, die auf Lücken in diesem Bereich hinweisen, aber auch auf umfangreiches Fachwissen, bewährte Verfahren und Erfahrungen vor Ort, die als Grundlage für weitere Maßnahmen bei der Ausarbeitung einer Empfehlung des Ministerkomitees zur Gleichstellung von Frauen und Mädchen der Roma und Reisenden verwendet werden können.

- Verschiedene Kooperationsaktivitäten zielen darauf ab, diese Probleme anzugehen, wie die gemeinsamen Programme der Europäischen Union und des Europarats 576 und die politischen Schulen der Roma. Es gibt regelmäßige Konsultationen mit der Zivilgesellschaft der Roma und Reisenden und Einzelpersonen. Die 8. Internationale Roma-Frauenkonferenz fand am 24. und 26. November 2021 in Straßburg statt.

Empfehlung des Ministerkomitees zur Gleichstellung von Roma und Reisenden Frauen und Mädchen

ADI-ROM und CDADI bereiten einen neuen Standard vor, um die Mitgliedstaaten bei wirksamen und gezielten Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung von Roma und Reisenden Frauen und Mädchen zu unterstützen.

Es gibt immer noch strukturelle Hindernisse, und Roma und Reisende leiden unter starken Ungleichheiten in Bereichen wie Bildung, Beschäftigung, Wohnen, Gesundheit, Lebenserwartung und Beteiligung am öffentlichen und politischen Leben. Sie unterliegen häufig geschlechtsspezifischer Gewalt und sind sich der Mechanismen

573 [Entschließung CM/ResDH\(2021\) 218](#) Vollstreckung des Urteils des Gerichtshofs *Lakatošová und Lakatoš gegen die Slowakische Republik* (vom Ministerkomitee am 7. Oktober 2021 auf der 1413. Tagung der Abgeordneten der Minister angenommen).

574 *R.R. und R.D. gegen Slowakische Republik*, Antrag Nr. 20649/18 vom 1. Dezember 2020.

575 [Thematisches Factsheet – Roma und Reisende](#).

576 [ROMACT](#) – „Aufbau des politischen Willens und Verständnisses der Integration der Roma auf lokaler und regionaler Ebene“, [ROMACTED](#) – „Förderung guter Regierungsführung und Stärkung der Rolle der Roma auf lokaler Ebene“ und [JUSTROM](#) – „Roma Women's Access to Justice“.

zur Bekämpfung von Diskriminierungen nicht bewusst. Ziel der neuen Norm ist es, den Mitgliedstaaten dabei zu helfen, diese Probleme effizient anzugehen.

Interkulturelle Integration

Die [Empfehlung CM/Rec\(2015\)1](#) des Ministerkomitees fordert die Mitgliedstaaten auf, bei der Umsetzung der interkulturellen Integration auf lokaler Ebene mitzuwirken und diese bei der Entwicklung oder Überarbeitung nationaler Strategien zur Integration von Migranten zu berücksichtigen. Die CDADI hob Engagement und vielversprechende Maßnahmen hervor. Gleichzeitig stellte sie fest, dass diese Beispiele oft sektoral seien und dass ein koordinierter, systemischer Ansatz noch fehlte.⁵⁷⁷

Die CDADI hat einen Modellrahmen für [eine interkulturelle Integrationsstrategie auf nationaler Ebene ausgearbeitet und angenommen](#), der Leitlinien und Instrumente für Praktiker aller Regierungsebenen enthält, die Maßnahmen zur interkulturellen Integration ergreifen. Das Model Framework ist in Englisch, [Französisch](#), [Polnisch](#), [Rumänisch](#), [Slowakisch](#) und [Ukrainisch](#) verfügbar. Es wird derzeit ins Finnische und Schwedische übersetzt; andere Mitgliedstaaten werden aufgefordert, es in ihre jeweilige(n) Landessprache(n) zu übersetzen.

Das Ministerkomitee hat am 6. April 2022 die [Empfehlung CM/Rec\(2022\)10 zu Multi-Level-Politik und Governance für interkulturelle Integration angenommen](#), um wirksame Regierungspolitiken zur interkulturellen Integration zu fördern und zu leiten.

Empfehlung CM/Rec(2022)10 zu Multi-Level-Politik und Governance für interkulturelle Integration

Die Empfehlung CM/Rec(2022)10 stützt sich auf die breite Palette von Standards und Standards des Europarats auf dem Gebiet der Gleichheit und Vielfalt und baut auf dem Wissensreichtum aus 14 Jahren Arbeit zur lokalen Integration im Rahmen des ICC-Programms auf. Sie erkennt an, dass Vielfalt mit Herausforderungen verbunden ist, aber auch Reichtum in die Gesellschaft bringen kann, wenn sie kompetent und im Geiste der Inklusion verwaltet wird. In der Empfehlung wird die Rolle der Behörden auf allen Regierungsebenen bei der Ausarbeitung von Politiken anerkannt, die dazu beitragen, das Potenzial der Vielfalt auszuschöpfen und sie zu einem Vorteil für die Gesellschaft insgesamt zu machen, während gleichzeitig Reibungen und Konflikte verringert und sichergestellt wird, dass alle einbezogen werden.

Die Ziele und Kernprinzipien des interkulturellen Integrationsansatzes sind: 1) Ermöglichung eines gleichberechtigten Zugangs zu Rechten und Möglichkeiten für alle; 2) Diversität als kollektiven Advantage wertschätzen und managen; 3) Förderung einer sinnvollen interkulturellen Interaktion; 4) Förderung einer aktiven Bürgerschaft und Partizipation als Mittel für Wohlbefinden, Wohlstand und Zusammenhalt in der Gemeinschaft. Außerdem werden die Elemente beschrieben, die für eine mehrstufige Umsetzung interkultureller Integrationsstrategien erforderlich sind.

Die CDADI genehmigte ein [Modellprogramm zum Kapazitätsaufbau, das vom Sachverständigenausschuss für die interkulturelle Integration von Migranten \(ADI-INT\)](#) entwickelt wurde. Sie ermöglicht es den Mitgliedstaaten, eigene maßgeschneiderte Programme zum Aufbau von Kapazitäten für die interkulturelle Integration zu entwerfen und umzusetzen. Die ADI-INT hat das erste Instrument entwickelt – das [Handbuch für die Gestaltung eines Trainings zur interkulturellen Kompetenz zur Umsetzung solcher Programme zum Kapazitätsaufbau](#).

Die Empfehlungen waren die Grundlage für Maßnahmen in einer Reihe von Mitgliedstaaten, und einige wurden von der technischen Unterstützung durch das ICC-Programm unterstützt. Ein [Projekt](#) wird im Rahmen des ICC-Programms in Partnerschaft mit dem zyprischen Innenministerium durchgeführt, und die Europäische Union unterstützt Zypern beim Aufbau von Strukturen für die interkulturelle Integration. Es zielt darauf ab, lokale Behörden, NRO und Migrantenorganisationen in die Lage zu versetzen, Teil des Integrationsprozesses zu sein, und hilft den Behörden, die Entwicklung lokaler Politiken, den Aufbau von Kapazitäten, den Austausch bewährter Verfahren und die Koordinierung zu ermöglichen. Es wurden fünf regionale interkulturelle Netzwerke geschaffen; nach Abschluss der Bewertung des Intercultural Cities Index entwickeln die Netzwerke derzeit interkulturelle Strategien oder Aktionspläne für ihre Bezirke, basierend auf den Standards des Europarats.⁵⁷⁸

[Finnland](#) hat kürzlich ein ähnliches zweijähriges [Projekt](#) zur Entwicklung eines integrativen Integrationsansatzes gestartet, der technische Unterstützung auf der Grundlage des finnischen Konzepts „gute Beziehungen“ und des

⁵⁷⁷CDADI(2021)5 Bericht über die Umsetzung von CM/Rec(2015)1 über interkulturelle Integration.

⁵⁷⁸Überblick und Bewertung der Integrationspolitik in der Republik Zypern, Europarat, Straßburg, August 2022; Elemente der Multi-Level-Governance der interkulturellen Integration und ihre Anwendung auf die Republik Zypern, Europarat, Straßburg, August 2022.

interkulturellen Integrationsansatzes des Europarats für alle Regierungsebenen bietet. Ziel ist es, die gemeinschaftlichen Beziehungen zu verbessern und eine bessere gesellschaftliche Integration von Migranten in Bereichen wie Partizipation, Bildung, kulturelles und soziales Leben, Stadtplanung, Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Antidiskriminierung und Mehrsprachigkeit zu unterstützen.

Italien starteten die Städte Reggio Emilia und Modena ein [Projekt zur Bekämpfung von Diskriminierung](#) und Förderung [der öffentlich-privaten Zusammenarbeit](#) mit sieben anderen Städten, die Mitglied des italienischen Netzwerks interkultureller Städte sind. Das Projekt zielt darauf ab, das interkulturelle Integrationsmodell durch Studienbesuche und den Austausch bewährter Praktiken zu erweitern. Mailand, Montesilvano, Pontedera, Turin und Reggio Emilia haben ein 24-monatiges Projekt gestartet, das auf der [„Anti-Gerüchte“-Methode basiert, die vom ICC-Programm](#) entworfen wurde, um die Rolle der Jugend zu stärken und die Gemeinschaft zu erziehen. Das italienische Netzwerk interkultureller Städte koordiniert ein 20-monatiges Projekt mit acht Städten aus vier Mitgliedstaaten, das sich auf die Förderung eines effektiven Bottom-up-Ansatzes konzentriert, der die Beteiligung der Bürger an lokalen interkulturellen Politiken fördert.

Luxemburg hat das Pilotprojekt [Pakt vom Zesummeliewen](#) (Pakt für das Zusammenleben) ins Leben gerufen, um Vielfalt durch inklusive Kommunikation, Zugang zu Informationen und Bürgerbeteiligung zu fördern. Sie richtet sich an die gesamte Bevölkerung, wobei besonderes Augenmerk auf die Integration von Neuankömmlingen gelegt wird.

Malta nutzte in seiner im Oktober 2021 gestarteten [Antirassismus-Strategie die Grundsätze der interkulturellen Integration](#). Es wurde mit Unterstützung des ICC-Programms entwickelt und zielt darauf ab, Rassismus in all seinen Formen zu bekämpfen und zu beseitigen und die interkulturelle Inklusion auf der Grundlage der Kernprinzipien der interkulturellen Integration zu fördern und zu unterstützen. Malta arbeitet derzeit seine zweite nationale Integrationsstrategie auf der Grundlage der Grundsätze des Europarats aus und hat gerade eine gemeinschaftliche Polizeieinheit im nationalen Polizeidienst eingerichtet. Polizeibeamte werden mit Hilfe des ICC Manual on Community Policing geschult.

Nordmazedonien setzt derzeit seine erste [nationale Strategie](#) für die Entwicklung des Konzepts „Eine Gesellschaft und Interkulturalismus“ um, die in Zusammenarbeit mit 140 NGOs ausgearbeitet wurde. Die Koordinierungsstelle der Strategie und das Nansen-Dialogzentrum in Skopje werden ein spezifisches Programm für die interkulturelle Ausbildung von Lehrkräften, Studenten und Eltern entwickeln. Das Modul wird derzeit in den Hochschulunterricht eingeführt. Es wurde eine digitale interkulturelle Bildungsplattform entwickelt und ein Ausbildungszentrum für interkulturelle Bildung eingerichtet. Das Programm zielt darauf ab, die Qualität des Bildungsprozesses durch Förderung der Gleichstellung und Verringerung der ethnischen Segregation in Schulen durch die Förderung des Interkulturalismus zu verbessern.

Norwegen hat 2021 das neue [Integrationsgesetz eingeführt](#), um die interkulturelle Integration von Einwanderern mit Flüchtlingshintergrund durch Aus- und Weiterbildung zu ermöglichen. Das Gesetz regelt Einführungsprogramme und norwegische Sprachausbildung und Sozialstudien; es gibt Menschen, die aus humanitären Gründen wohnen, und ihren Familienangehörigen das Recht, an dem Programm teilzunehmen, das von lokalen Behörden geleitet wird, die neue Aufgaben erhalten haben. Zweijährliche Koordinierungstreffen zwischen lokalen, regionalen und nationalen Behörden haben sich als sehr hilfreich erwiesen, um allen Regierungsebenen eine angemessene Reaktion auf die Aufnahme von Menschen aus der Ukraine zu ermöglichen.

In Portugal sorgt der Staatssekretär für Integration und Migration für die Koordinierung zwischen Ministerien, öffentlichen Einrichtungen, der Zivilgesellschaft und den lokalen Behörden. Derzeit werden zwanzig kommunale Pläne für die Integration von Migranten mit interkulturellen Elementen umgesetzt, zusammen mit einigen lokalen Plänen für die Integration der Roma. Ein [Open-Source-Online-Kurs für interkulturelle Kompetenz](#) wurde entwickelt und veröffentlicht, um die Fähigkeiten der Bürger aufzubauen und aufzuzeigen, welche Verhaltensweisen eine sinnvolle interkulturelle Interaktion ermöglichen.

Spanien hat einen strategischen Rahmen für die Inklusion von Menschen ausländischer Herkunft entwickelt, der sich an [CM /Rec\(2022\)10 anlehnt](#) und auf dem interkulturellen Modell beruht, um die Teilhabe der Gemeinschaft zu stärken und Fremdenfeindlichkeit, Rassismus und damit verbundene Formen der Intoleranz zu bekämpfen, wobei die wesentliche Rolle der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften zu berücksichtigen ist.

Die Schweiz nutzt das [kantonale Integrationsprogramm](#) und die [Agenda für Integration](#). Diese befähigen Jugendliche und junge Erwachsene, Fähigkeiten und Kompetenzen für den Zugang zum Arbeitsmarkt zu erwerben. Der Staatsrat Neuenburg setzt die Vielfalt in sein aktuelles Gesetzgebungsprogramm ein. Eine der

Vorzeigemaßnahmen des Kantons ist ein [Fahrplan für einen offenen und egalitären Staat](#).

Das Vereinigte Königreich hat die Auswirkungen der Strategie der [integrierten Gemeinschaften bewertet](#). Es wurden einige Verzögerungen und Einschränkungen aufgrund der COVID-19-Pandemie festgestellt, aber die Schlussfolgerungen waren insgesamt positiv, und viele der Praktiken und Maßnahmen sind es wert, in Zukunft zu erhalten und zu wiederholen. Bradford, ein ICC-Mitglied, ist eine fünf teilnehmende lokale Behörden und setzt derzeit ihre erste interkulturelle Integrationsstrategie um.

Sonderbeauftragter des Generalsekretärs (SRSG) für Migration und Flüchtlinge

Die Aggression der Russischen Föderation gegen die Ukraine, die am 24. Februar 2022 begann, hat zu dem größten Flüchtlingszustrom in Europa seit dem Zweiten Weltkrieg geführt. Als sofortige Wiederaufnahme verstärkte die SRSG für Migration und Flüchtlinge die Bemühungen, herauszufinden, wo die Organisation die Mitgliedstaaten am besten beim Schutz der Millionen von Menschen aus der Ukraine unterstützen könnte – hauptsächlich Frauen, Kinder und ältere Menschen.

Um die Situation vor Ort zu bewerten, führte die SRSG fünf Informationsreisen durch: an die Slowakei (2.-4. Mai 2022), an die Tschechische Republik (4.-6. Mai 2022), an Polen (30.-3. Juni 2022), an die Republik Moldau (13.-14. Juni 2022) und an Rumänien (12.-14. Dezember 2022). Diese Missionen zielten darauf ab, die Behörden angemessen zu unterstützen.

Während die Berichte der SRSG Momentaufnahmen der Situation zum Zeitpunkt der Besuche bezüglich verletzlicher Menschen sind, die aus der Ukraine fliehen, richtensich die Empfehlungen auf kurz-, mittel- und langfristige Bedürfnisse. Sie befassen sich mit dem Zugang zu Wohnraum, Gesundheitsversorgung, Bildung und zum Arbeitsmarkt – einschließlich psychologischer Unterstützung, Schutz vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch und Menschenhandel sowie sprachlicher Inklusion.

Folgemaßnahmen wurden in enger Zusammenarbeit mit nationalen Behörden und zwischenstaatlichen Partnern wie dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR), der Internationalen Organisation für Migration und der OSZE/BDIMR, insbesondere in der Republik Moldau, Polen und der Slowakei, durchgeführt.

Am 21. September 2022 fand eine gemeinsame Veranstaltung des Europarats und des UNHCR zur Stärkung des Schutzes gegen Missbrauch und Ausbeutung schutzbedürftiger Menschen, insbesondere von Frauen und Kindern, statt, die vor dem Krieg in der Ukraine fliehen.

In Polen fand am 27. September 2022 ein gemeinsames Seminar des Europarats, der Europäischen Union und des UNHCR-Seminars über europäische rechtliche Rahmenbedingungen zur Unterstützung ukrainischer Flüchtlinge statt. In Zusammenarbeit mit dem UNHCR und der Polnischen Nationalen Anwaltskammer wurde am 20. Oktober 2022 in Warschau ein HELP-Kurs zu Asyl und Menschenrechten für polnische Rechtspraktiker organisiert. Am 15./17. Juni 2022 und am 19./20. Dezember 2022 fanden in der Republik Moldau und Polen Pilotschulungen zur Bereitstellung psychologischer Hafen für Flüchtlinge statt. Am 26. Januar 2023 fand in der Tschechischen Republik ein vom Europarat und dem UNHCR gemeinsam organisierter Rundtisch zum Schutz schutzbedürftiger Menschen, insbesondere von Frauen und Kindern aus der Ukraine, statt. In der Republik Moldau wurde ein zweijähriges Projekt ins Leben gerufen, um den Schutz der Menschenrechte für Flüchtlinge und Migranten zu stärken, die Behörden maßgeschneidert zu unterstützen und langfristig widerstandsfähige Systeme aufzubauen.

Im Februar 2023 wurde dem Ministerkomitee ein [Zwischenbericht](#) über die Umsetzung des derzeitigen Aktionsplans für 2021-2025 vorgelegt, in dem diese Arbeiten unterrichtet wurden.

Das 2019 mit Mitgliedern aller Mitgliedstaaten eingerichtete Netzwerk der Anlaufstellen des Europarats für Migration hat 2022 zwei Sitzungen und ein drittes Treffen abgehalten, um sich mit der Lage der Menschen aus der Ukraine zu befassen. Im Juni 2022 führte das Netzwerk eine thematische Diskussion über kinderfreundliche Ansätze und Maßnahmen zur Migration. Es wurde eine eingeschränkte Webseite erstellt, die es Mitgliedern ermöglicht, relevante Dokumente zu teilen und darauf zuzugreifen, die bei ihrer Arbeit hilfreich sein können.

Die CDADI nahm [Bemerkungen zu den Folgen der Aggression der Russischen Föderation gegen die Ukraine an](#). Er betonte die Notwendigkeit, dafür zu sorgen, dass alle, die vor dem Krieg in der Ukraine fliehen, gleichberechtigten Zugang zu Schutz und Hilfe haben, insbesondere diejenigen, die besonders anfällig für Diskriminierung und Hass sind. Der Ausschuss betont, dass von Anfang an Maßnahmen zur interkulturellen Integration für alle Flüchtlinge umgesetzt werden müssen, einschließlich Sprachenlernen, Schulbildung, Berufsausbildung, Anerkennung von Qualifikationen und nachhaltiger sozialer Integration. Wie bereits erwähnt, wurden ein Programm zum Kapazitätsaufbau und ein erstes Instrument für die Integration von Migranten vom ADI-INT abgeschlossen und von der CDADI angenommen und sind von den Mitgliedstaaten gebrauchsfertig. Mehrere

Mitgliedstaaten (z. B. Finnland und Zypern) haben diese Instrumente eingesetzt. Die Arbeit an der Sammlung vielversprechender Praktiken auf nationaler Ebene zur Bekämpfung von Hassreden hat begonnen; ein besonderer Schwerpunkt liegt auf Krisensituationen und der Prävention und Bekämpfung von Hassreden in solchen Krisensituationen.

▪ ECRI gab 579 im März 2022 eine Erklärung ab, in der er die außergewöhnlichen Bemühungen der Länder lobte, Menschen, die aus der Ukraine fliehen, willkommen zu heißen, und forderte die Regierungen auf, dies so lange wie nötig fortzusetzen, unabhängig von der ethnischen oder nationalen Herkunft, der Staatsangehörigkeit, der Sprache, der Hautfarbe, der Religion oder anderen Merkmalen der Schutzsuchenden und warnte alle Seiten vor der Verwendung einer ultranationalistischen oder rassistischen Hassrede. Er betonte auch, dass der Aggression der Russischen Föderation gegen die Ukraine vorausgegangen und von ultranationalistischen politischen Diskursen und Propaganda begleitet wurde. Er lobte die Behörden, Gleichstellungsstellen und die Zivilgesellschaft, die Menschen, die aus der Ukraine fliehen, Schutz bieten, indem sie ihnen dabei halfen, den Zugang zu ihren Rechten wie Gesundheitsversorgung, Sozialfürsorge, Wohnraum, Bildung und Beschäftigung zu gewährleisten, während sie auf Berichte über eine ungerechtfertigte unterschiedliche Behandlung von Roma und Menschen afrikanischer oder asiatischer Abstammung hinwies. Der ECRI forderte alle Mitgliedstaaten auf, dafür zu sorgen, dass die Solidarität mit bedürftigen Menschen bei der Bewältigung aktueller und künftiger humanitärer Krisen immer die Norm bleibt. Der ECRI erinnerte auch daran, dass Politiker und andere Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens in Zeiten von Konflikten oder anderen Krisen ebenso wie in gewöhnlichen Zeiten auf jede Form ultranationalistischer und rassistischer Hassreden verzichten müssen und solche Manifestationen des Hasses in Frage stellen sollten.

Die Überwachung des ECRI spiegelte bewährte Verfahren wider, darunter ein Online-Beratungsportal, das Informationen über den estnischen Alltag in mehreren Sprachen bietet, und ein Begrüßungszentrum in der estnischen Stadt Tartu; ein Frauen-Centre in Oslo, wo Migrantinnen sprechen Norwegisch üben und Kontakte aufbauen können, sowie Anerkennung der Qualifikationen von Flüchtlingen und Asylbewerbern in Frankreich im Zusammenhang mit dem ERQP.

▪ Im Jahr 2022 haben die Mitglieder des ICC-Netzwerks, eine Koalition lokaler Behörden, sich für den Aufbau friedensfähiger, menschenrechtsbasierter interkultureller Gesellschaften eingesetzt, die Situation im ukrainischen Netzwerk interkultureller Städte (IKC-UA) genau beobachtet und einige der dringendsten Bedürfnisse in der Ukraine und in Polen angesprochen, wo die ISTGH-Mitgliedsstädte direkt mit Menschen konfrontiert wurden, die vor dem Krieg flohen. Es nahm eine Erklärung der Bürgermeister an, die Maßnahmen zur gegenseitigen Unterstützung von Städten enthält, die mit dem Krieg konfrontiert sind. Eine eigene [Webseite](#) mit einer Sammlung bewährter Verfahren zur Unterstützung der Ukraine wurde veröffentlicht und geteilt. Das ICC-UA-Netzwerk veranstaltete fünf Online-Thematik- oder Koordinierungstreffen zur Umsetzung von ICC-geförderten Projekten und psychologischer Ausbildung und Unterstützung von unbegleiteten Minderjährigen, Jugendlichen und Frauen durch interkulturelle Kunsttherapie. Delegierte von Melitopol und Vinnytsia nahmen an der ICC-Studienreise zur Ökologisierung interkultureller Städte und des ICC-Medientrainings zur Förderung inklusiver Narrative in schwierigen Zeiten teil.

▪ Nach einer Reihe von Sitzungen zur Bedarfsermittlung, die mit polnischen Mitgliedern durchgeführt wurden, wurden drei Kurzbeschreibungen zu folgenden Themen erarbeitet: Umdenken von Aufnahmemaßnahmen aus interkultureller Perspektive; bewährte Verfahren zur Datenerhebung für die Aufnahme von Flüchtlingen auf Gemeinschaftsebene; langfristig nachhaltige Wohnungslösungen. Diese Kurzbeschreibungen waren besonders nützlich, um die Stadt Lublin (Polen) bei der raschen Einrichtung eines nach den Menschenrechtsgrundsätzen konzipierten Aufnahmezentrums für Flüchtlinge zu unterstützen. Das ICC-Programm unterstützte auch spezifische Projekte zur Aufnahme ukrainischer Flüchtlinge in Portugal.

▪ Das ICC-Programm berät bei einem dreijährigen Projekt der Versammlung der Europäischen Regionen der Europäischen Union. Sie wendet erstmals den interkulturellen Ansatz für Regionen zur erfolgreichen Integration von Migranten und Flüchtlingen außerhalb der Europäischen Union an.

▪ Die Mitglieder des ICC-Programms stiegen 2022 auf 158. Die meisten neuen Mitglieder sind in Ländern, in denen der ISTGH nationale Netzwerke wie Zypern, Italien, Portugal und Spanien eingerichtet hat. Die Mitgliedstaaten sollten mehr Städte ermutigen, den Ansatz der interkulturellen Integration auf ihre Politik anzuwenden und die Berücksichtigung positiver Diversitätsmanagement und Inklusion zu verstärken.

579 [Erklärung](#) des ECRI zu den Folgen der Aggression der Russischen Föderation gegen die Ukraine (angenommen auf der 88. Plenarsitzung des ECRI vom 29. März bis 1. April 2022).

- Die meisten ICC-Mitgliedsstädte berichten, dass sie Strategien zur interkulturellen Integration umgesetzt haben oder gerade umsetzen. Eine Reihe von Städten setzt auch die Gleichstellung der Geschlechter, die Inklusion von Roma und Reisenden sowie Fragen der sexuellen Ausrichtung und der Geschlechtsidentität in ihre Polizei ein. Mitglieder verwenden auch den Intercultural Cities Index, um Fortschritte zu messen: im Jahr 2022 schlossen neun Städte diese Übung ab.
- Eine unabhängige Bewertung im Jahr 2022 hat gezeigt, dass der Interkulturelle Städteindex die interkulturelle Integration von Städten fördert, und betont, dass Peer-Learning, Networking und die Möglichkeit, neue Methodologien zutesten, besonders nützlich sind. Dies gilt insbesondere für die nationalen ICC-Netze, die mit einer Reihe von von der Europäischen Union finanzierten Projekten ausgezeichnet wurden, insbesondere in Italien, Portugal und Spanien. Eines dieser Projekte hat 15 Städte und vier nationale ICC-Netzwerke zusammengebracht, um interkulturelle Kompetenz, internationale Zusammenarbeit auf lokaler Ebene sowie Empowerment und Partizipation junger Menschen zu entwickeln.

▪ Mitglieder des IStGH-Netzwerks hielten am 4. März 2022 eine Online-Notstandssitzung ab, bei der eine gemeinsame [Erklärung der Bürgermeister abgegeben](#) wurde, um die politische Unterstützung des IStGH-Netzwerks für seine ukrainischen Mitgliedsstädte zu markieren und die direkte Zusammenarbeit und Unterstützung sowohl des ukrainischen Netzwerks als auch der polnischen IStGH-Mitgliedsstädte, die ukrainische Flüchtlinge willkommen heißen, zu organisieren. Im September und Oktober 2022 stellte das ICC-Programm den öffentlichen Verwaltungen, die für die Aufnahme und Unterbringung von Migrant*innen und Flüchtlingen zuständig sind, aktuelle praktische Leitlinien zur Verfügung.⁵⁸⁵

⁵⁸⁵Umdenken von Begrüßungsmaßnahmen aus interkultureller Perspektive, ReferatIStGH, Europarat, Straßburg, September 2022; Lang-Begriff nachhaltige Wohnlösungen für die interkulturelle Stadt. Policy Brief, ReferatIStGH, Europarat, Straßburg, Oktober 2022.



KAPITEL 8

DEMOKRATISCHE PARTIZIPATION

EINFÜHRUNG

Die Demokratie braucht Gesetze und Institutionen, aber sie hängt auch von aktiven und engagierten Bürgerinnen und Bürgern mit Opportät, Kompetenz und Motivation ab. Die Gewährleistung einer wirksamen Beteiligung der Bürger am öffentlichen Leben vor Ort ist nach wie vor von entscheidender Bedeutung für den Aufbau inklusiver, stabiler und wohlhabender Gemeinschaften mit gemeinsamen Einstellungen und Verhaltensweisen, die Diversität und Konfliktlösung durch Dialog schätzen.

- In Zeiten wirtschaftlicher und politischer Krisen wird es noch deutlicher, dass die Bürger in der Lage und gewillt sein sollten, sich aktiv für die Verteidigung dieser Werte und Grundsätze einzusetzen. Bildung spielt eine wichtige Rolle im lebenslangen Prozess des Erwerbs und der Aufrechterhaltung der Fähigkeit, sich aktiv an demokratischen Prozessen zu beteiligen. Demokratische Bildung sollte Teil einer umfassenden und kohärenten Vision der Bildung, der Bildung der gesamten Person sein.⁵⁸⁶
- Die Parlamentarische Versammlung hat die Regierungen aufgefordert, klares politisches Engagement und Top-down-Führung mit Bottom-up-Partizipation zu kombinieren, um sinnvolle Beiträge von citizens zu gewährleisten. Die deliberative Demokratie könnte ein Gegenmittel gegen die wiederauflebende Bedrohung autoritärer Regime sein und demokratische Praktiken wiederbeleben.⁵⁸⁷
- Im April 2022 wurde ein Europäisches Forum für Bürgerschaft und Menschenrechtsbildung in Europa mit jungen Menschen von den Bildungs- und Jugendprogrammen des Europarats und der italienischen Regierung im Rahmen der italienischen Präsidentschaft des Ministerkomitees organisiert. Er kam zu dem Schluss, dass der Referenzrahmen für Kompetenzen für demokratische Kultur (RFCDC) für die demokratische Bürgerschafts- und Menschenrechtsbildung (EDC/HRE) wirksam und von entscheidender Bedeutung ist, und wies darauf hin, dass weitere Anstrengungen unternommen werden müssen, um Schulen, Lehrer und andere Bildungsberufe und Hochschuleinrichtungen bei der Integration des RFCDC in ihre Praxis zu unterstützen.
- Ein demokratisches Umfeld muss den Bürgern, insbesondere jungen Menschen, die Möglichkeit bieten, sich zu engagieren und zu beteiligen. Am 23. Januar 2020 wurde die Strategie für den Jugendsektor 2030 ins Leben gerufen, um die pluralistische Demokratie neu zu beleben, den Zugang junger Menschen zu Rechten zu gewährleisten, das Zusammenleben in friedlichen und inklusiven Gesellschaften zu fördern und die Jugendarbeit zu stärken und gleichzeitig die Flexibilität zu bewahren, auf neue Trends und Herausforderungen in unserer sich schnell verändernden Welt zu reagieren.
- Versuche, die Vorstellungen von Kultur, kulturellem Erbe und Identität durch Populismus und autoritären Nationalismus und deren Verwendung als Instrumente der Kriegspropaganda, Polarisierung, Stigmatisierung von Minderheiten und der Untergrabung demokratischer Institutionen und Werte zu verzerren und zu entführen, stellen weiterhin eine ernsthafte Bedrohung dar. Sie sind das genaue Gegenteil der Rolle von Kultur und Erbe, die die Europäische Kulturkonvention von 1954 (ETS Nr. 18) als Grundlage der europäischen Einheit und Zusammenarbeit bekräftigte.
- Kultur und Erbe sind mächtige Vektoren demokratischer Partizipation. Die Freiheit der künstlerischen

⁵⁸⁶ Ministerkomitee, [Empfehlung CM/Rec\(2007\)6](#) zur öffentlichen Verantwortung für Hochschulbildung und Forschung, 16. Mai 2007.
⁵⁸⁷ Entschließung 2397 (2021) der 587. Parlamentarischen Versammlung „Mehr partizipative Demokratie zur Bekämpfung des Klimawandels“.

Meinungsäußerung ist ein integraler Bestandteil der Meinungsfreiheit und wurde in den letzten Jahren bedauerlicherweise von ähnlichen Tendenzen von Restriktionen und Einmischungen heimgesucht. Dies wurde im Bericht *Free to Create hervorgehoben: künstlerische Freiheit in Europa*, veröffentlicht im Februar 2023, auf der Grundlage eines Manifests, das vom Lenkungsausschuss für Kultur, Erbe und Landschaft des Europarats im November 2020 ins Leben gerufen wurde.

- Das öffentliche Vertrauen in Institutionen und die Demokratie insgesamt hängt von der Schnelligkeit und Wirksamkeit der Reaktion auf die legitimen Bedürfnisse und Erwartungen der Bürger ab, auch in Bezug auf die Beteiligung. Transformativ Veränderungen sind erforderlich, um die heutigen globalen Probleme anzugehen, die auch Verhaltensänderungen implizieren. Kultur, Naturerbe sowie Umweltressourcen tragen zu diesem Prozess positiv bei, und ihr Potenzial sollte voll ausgeschöpft werden.
- Die Arbeit des Europarates zum Schutz der wildlebenden Tiere und der natürlichen Lebensräume und zur Minderung großer Gefahren ist unmittelbar von Bedeutung für unsere Kapazitäten zur Bewältigung großer globaler Herausforderungen, einschließlich der COVID-19-Pandemie. Die Teilnahme am Landschaftsübereinkommen des Europarates (EHS Nr. 176) hilft den Mitgliedstaaten, gemeinsam daran zu arbeiten, die Verschlechterung der Lebensumwelt rückgängig zu machen. Das Übereinkommen zur Erhaltung der europäischen wildlebenden Tiere und natürlichen Lebensräume (Berner Übereinkommen, EHS Nr. 104) trägt dazu bei, die Erosion der biologischen Vielfalt und den Rückgang tierischer und pflanzlicher Lebensräume zu stoppen. Das EUR-OPA-Übereinkommen über große Gefahren trägt dazu bei, die Bevölkerung vor großen Risiken für natürliche, technologische und öffentliche Gesundheit zu schützen. Diese Instrumente stärken die Unterstützung und das Vertrauen der Europäer in ihre Institutionen, indem sie relevante und signifikante Antworten auf ihre dringendsten Erwartungen geben.
- Die wichtigsten thematischen Prioritäten des Europarats sollten in den kommenden Jahren Folgendes umfassen:
 - ▶ Bildung: der Vermittlung demokratischer Werte und des Wissens, der Einstellungen, der Fähigkeiten und des kritischen Verständnisses, die für die Ausübung der Demokratie notwendig sind, sollte ein herausragender Platz in den Bildungssystemen eingeräumt werden, insbesondere angesichts neuer Technologien, rascher Veränderungen in der Arbeitswelt, Wirtschafts- und Umweltkrisen, demografischer Veränderungen und erhöhter Mobilität. In den nächsten Jahren wird der Schwerpunkt auf der Vermittlung von Demokratie, der Stärkung der Bildungssysteme angesichts mehrfacher Krisen, dem Schutz des Rechts auf Bildung und Chancengleichheit für alle Studierenden, der Förderung von Ethiktransparenz und -integrität in der Bildung auf allen Ebenen und der Nutzung der Chancen der Digitalisierung und der künstlichen Intelligenz liegen;
 - ▶ Jugend: Stärkung der Fähigkeit junger Menschen in ganz Europa, Jugendleiter und Jugendbeschäftigte, die Grundwerte des Europarats aktiv zu wahren, zu verteidigen und zu fördern, auch durch spezifische Programme und Aktivitäten, die in den Europäischen Jugendzentren durchgeführt werden; Beratung und Unterstützung der member-Staaten bei der Ausarbeitung von Plänen und Strategien für den Jugendaufschwung im Hinblick auf einen besseren Zugang zu bürgerlichen, politischen und sozialen Rechten; hochwertige Jugendarbeit auf nationaler und europäischer Ebene; Stärkung der sinnvollen Beteiligung junger Menschen an Politikgestaltung und Entscheidungsfindung und Bereitstellung finanzieller Möglichkeiten, insbesondere über die Europäische Jugendstiftung;
 - ▶ Kultur, Kulturerbe und Umwelt: Unterstützung der Mitgliedstaaten beim Schutz und beim Umgang mit kulturellen, natürlichen und landschaftlichen Ressourcen; Unterstützung wichtiger Interessenträger bei der Umsetzung der Leitprinzipien für ein integriertes Kultur-, Natur- und Landschaftsmanagement (CDCPP(2022)5) bei der Bewältigung globaler Herausforderungen; Ermittlung geeigneter Reaktionen auf wachsende Bedrohungen der Freiheit der kulturellen Meinungsäußerung auf europäischer und nationaler Ebene; Förderung positiver Aspekte der Digitalisierung und der künstlichen Intelligenz in Bezug auf Kultur und Erbe; Förderung der ökologischen und kulturellen Zusammenarbeit, der Vielfalt und der demokratischen Teilhabe.

BILDUNG FÜR DEMOKRATIE

■ Die Bereitstellung von Kompetenzen, Werten und Einstellungen für das Leben in demokratischen und vielfältigen Gesellschaften durch Bildung ist unerlässlich. Bildung muss auch das abnehmende Vertrauen in die Behörden und die Unzufriedenheit mit der Qualität der Demokratie angehen: es muss den Lernenden „den Willen geben, in der Gesellschaft zur Verteidigung und Förderung der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit zu handeln“. 588

588 [Empfehlung CM/Rec\(2010\)7](#) des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zur Charta des Europarats über Bildung für demokratische Staatsbürgerschaft und Menschenrechtsbildung.

- Im Jahr 2022 erörterte der Lenkungsausschuss für Bildung (CDEDU) die Auswirkungen der Aggression der Russischen Föderation auf die Ukraine auf die Bildung ukrainischer Schulkinder und -schüler, die Situation der Lehrer sowie die Lage in den Nachbarländern, in denen Flüchtlinge aufgenommen werden. Im März 2022 nahm die CDEDU eine [Erklärung an](#), in der sie die Aggression und die Störung des Grundrechts auf Bildung verurteilte und die ukrainische Bildungsgemeinschaft unterstützte.
- Die CDEDU wird die 26. Tagung der Ständigen Konferenz der Bildungsminister im September 2023 der transformativen Macht der Bildung widmen: universelle Werte und Bürgererneuerung. Die Konferenz wird die Erneuerung der zivilgesellschaftlichen Mission Bildung, Bildung in Krisenzeiten und das Potenzial von Digitalisierung und künstlicher Intelligenz im Bildungswesen diskutieren. Die Ergebnisse der Konferenz und das erneuerte politische Engagement werden die Einführung der Strategie des Europarats im Bildungsbereich unterstützen, die derzeit entwickelt wird, um langfristige Ziele festzulegen.
- Im [Bericht der Hochrangigen Reflexionsgruppe](#) wurde hervorgehoben, wie wichtig es ist, Demokratie und demokratische Staatsbürgerschaft in Schulen und Universitäten als Voraussetzung für die Wahrung einer starken Demokratiekultur zu unterrichten. In dem Bericht wird ein neues Rechtsinstrument zur Demokratiebildung gefordert.

Messkriterien

- ▶ Es werden Politiken, Rechtsvorschriften und Praktiken verabschiedet, um die Fähigkeit der Bildungssysteme zu stärken, Studenten auf das Leben als aktive Bürger in verschiedenen und demokratischen Gesellschaften vorzubereiten, unter anderem durch digitale Schiffsbildung.
 - ▶ Die Grundsätze der akademischen Freiheit und der institutionellen Autonomie werden respektiert.
 - ▶ Die Mitgliedstaaten integrieren Grundsätze der Ethik, Transparenz und Integrität in ihre Bildungspolitik und -praxis auf der Grundlage von Leitlinien und Instrumenten, die über die Plattform für Ethik, Transparenz und Integrität im Bildungswesen entwickelt wurden.
- Bildungsbehörden, Institutionen und Fachleute in den Mitgliedstaaten haben durch die Umsetzung des Referenzrahmens für die Zuständigkeiten für demokratische Kultur des Europarats, einschließlich Kooperationsmaßnahmen mit direkter Unterstützung des Europarats, weiterhin Strategien, Rechtsvorschriften und Praktiken verabschiedet, um eine Kultur der demokratischen Teilhabe durch Bildung zu entwickeln. Einige bemerkenswerte Beispiele sind Serbien, wo [Leitlinien für](#) die Integration des RFCDC in 10 ausgewählte Fächer entwickelt und an alle Grund- und Sekundarschulen verteilt wurden, und eine Ausbildung zur beruflichen Entwicklung auf dem RFCDC wurde in Lehrerausbildungsprogrammen aufgenommen. In Türkei wurden mehr als 6000 Lehrer auf dem RFCDC ausgebildet, das RFCDC-basierte Ganzschulmodell wurde in 110 Schulen pilotiert und angereicherte Materialien und Cartoons für Kinder produziert. In der Republik Moldau wurden alle staatsbürgerlichen Lehrkräfte auf dem neuen RFCDC-basierten Bürgerbildungsfach ausgebildet, Leitlinien für Lehrer für alle Klassen im Sekundarbereich wurden entwickelt und an alle staatsbürgerlichen Lehrkräfte verteilt, und alle Sekundarschulen erhielten eine Reihe von politischen und methodischen Dokumenten. In Bosnien und Herzegowina förderten über 400 Lehrer und 800 Schülerinnen und Schüler von 29 Pilotschulen die Vorteile der demokratischen Schulkultur in ihren Schulen und lokalen Gemeinschaften durch Schulvereine, gemeinsame Schulprojekte (mit mindestens drei Schulen aus verschiedenen ethnischen Gemeinschaften) und Schulgemeinschaften. In Albanien half der Europarat bei der Einrichtung eines TeacherNet-Netzwerks, das bereits rund 300 aktive Mitglieder und sieben Lernmodule Online-Kurse (LEMON) für Lehrer umfasste, die vollständige Akkreditierung erhielten und offizieller Bestandteil des nationalen Lehrplans für Lehrer wurden. In Georgien ist das RFCDC zu einem integralen Bestandteil der beruflichen Kompetenzprüfungen der Lehrer geworden – für alle Fächer und alle Schulstufen. Um die Demokratie in Georgien durch eine stärkere Beteiligung junger Menschen an lokalen Entscheidungsprozessen zu stärken, wird das Projekt [„Demokratie beginnt in Schulen – Einbeziehung von Schulkindern in Entscheidungsprozessen in Schulen und Gemeinden in Georgien“](#) in 20 Schulen umgesetzt.
- [LEMON](#), die Online-Lernplattform der Bildungsabteilung des Europarats, bietet Bildungsfachkräften in ganz Europa praktische Lehr- und Schulungsressourcen. Es gewinnt derzeit an Dynamik mit Neuzugängen, die sich auf Bildung als Menschenrecht, soziale Medien als Bildungsinstrument für Demokratie und Kurse zum Kompetenzrahmen für eine Kultur der Demokratie konzentrieren.
- Die Mitgliedstaaten setzten die RFCDC-basierte digitale Bürgerschaftsbildung fort, indem sie sie in Lehrpläne und durch Lehrerschulungsseminare, Workshops, Sensibilisierungsveranstaltungen, Politikentwicklung und Forschung einführten. In einer Umfrage, die im Mai 2022 unter Bildungsfachleuten durchgeführt wurde, gaben 15 Mitgliedstaaten an, dass die digitale Staatsbürgerschaftsbildung eine Priorität für die künftige Überarbeitung des Lehrplans ist.

- ▶ Politische Entscheidungsträger und die Bildungsgemeinschaft haben im digitalen Zeitalter Zugang zu politischen Orientierungen, Instrumenten und Ressourcen für innovatives Lernen und Lehren.
- ▶ Bildungsfachleute und die breite Öffentlichkeit haben Zugang zu Informationen und Ressourcen, um den Wert des hochwertigen Sprachenlernens, auch online, auszutauschen und zu fördern.
- ▶ Bildungspolitiken und -praktiken, die das Recht auf hochwertige Bildung gewährleisten und eine Kultur der Nichtdiskriminierung, der Integration und der sozialen Eingliederung, auch in Krisenzeiten, fördern, werden in den Mitgliedstaaten verabschiedet und erweitert.
- ▶ Der Europäische Qualifikationspass für Flüchtlinge wird von den Mitgliedstaaten verwendet, um Qualifikationen von Flüchtlingen anzuerkennen, auch wenn diese nicht vollständig dokumentiert werden können, was den Zugang zu weiteren Studien und Beschäftigung ermöglicht, auch in Sektoren wie der Gesundheit während der COVID-19-Pandemie.

Erkenntnisse

Das Übereinkommen über die Anerkennung von Lissabon (EHS Nr. 165) feierte 2022 sein 25-jähriges Bestehen. Der [zweite Überwachungsbericht über die Umsetzung des Übereinkommens über die Anerkennung von Lissabon](#) konzentrierte sich auf das Recht auf Berufung, die Bereitstellung von Anträgen, die grenzüberschreitende Bildung, die automatische Anerkennung und digitale Lösungen. Im Vergleich zum ersten Monitoring in den Jahren 2016/17 stellte er deutliche Verbesserungen fest. Dem vorliegenden Bericht zufolge wird das Beschwerderecht in den 53 Vertragsparteien des Übereinkommens umgesetzt. Informationen über die nationalen Bildungssysteme sind in allen Ländern online verfügbar, die auch Listen von Hochschuleinrichtungen veröffentlichen und rund 90 % Informationen zu Anerkennungsfragen liefern. Es gibt jedoch noch Raum für Verbesserungen bei der Art der verfügbaren Informationen: nur 55 % der Befragten bestätigten, dass Informationen über die Anerkennung von Qualifikationen von Flüchtlingen online verfügbar sind. In dem Bericht wird auch auf einen hohen Grad der Digitalisierung des Anerkennungsprozesses hingewiesen, wobei 79 % der Teilnehmerländer angeben, dass sie verschiedene Arten von elektronischen Online-Systemen implementiert haben. Sowohl die automatische Anerkennung von Qualifikationen als auch die transnationale Bildung wurden als Bereiche identifiziert, in denen Fortschritte erzielt werden müssen.

Das Ministerkomitee nahm die [Empfehlung CM/Rec\(2022\)18](#) zur Bekämpfung von Bildungsbetrug an, die Prävention, Strafverfolgung, internationale Zusammenarbeit und Überwachung betrügerischer Aktivitäten umfasst. Best Practices aus den Mitgliedstaaten zur Förderung der akademischen Integrität wurden im Rahmen eines Kompendiums bewährter Verfahren und einer gemeinsam mit der Erasmus-Universität Rotterdam veranstalteten Konferenz ermittelt und geteilt. In Montenegro, dem ersten Mitgliedstaat, der Bildungsbetrug durch ein Sondergesetz kriminalisiert hat, wurden die Kapazitäten der nationalen Ethikkommission, der Qualitätssicherungsagentur und der Ethikgremien an den Hochschulen durch die Entwicklung von Standards, Schulungen, Konferenzen, Peer-Austausch und Online-Kurse gestärkt. Auf Initiative des Nationalen Informationszentrums für akademische Anerkennung und Mobilität Armeniens wurde eine Studie über Bildungsbetrug im Kontext von COVID-19 in Armenien entwickelt und veröffentlicht.

Ein neuer [Bericht](#) über künstliche Intelligenz und Bildung lieferte einen Überblick über das Thema im Hinblick auf Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit und Empfehlungen für weitere Arbeiten in diesem Bereich.

Die [Empfehlung CM/Rec\(2022\)1](#) zur Bedeutung der mehrsprachigen und interkulturellen Bildung für die demokratische Kultur befasst sich mit zwei besorgniserregenden Entwicklungen in den Mitgliedstaaten: die Dominanz des Englischen zum Nachteil des Erlernens anderer Sprachen und die populistische Vorstellung, dass Kenntnisse in Minderheiten- oder Migrantensprachen schädlich für den gesellschaftlichen Zusammenhalt sind. Zwei Webinare zu diesem Thema wurden vom [Europäischen Zentrum für moderne Sprachen](#) (ECML) organisiert, das knapp 2000 Follower anzog.

Sprachprofis in 29 Mitgliedstaaten des Europarats haben an Schulungsworkshops teilgenommen, die vom [ECML organisiert](#) werden, um Schlüsselaspekte der mehrsprachigen und interkulturellen Bildung umzusetzen, einschließlich eines Schwerpunkts in 15 Mitgliedstaaten auf die [Integration von Lernenden junger Migranten](#) in mehrsprachigen Klassenzimmern.

Das [Reference Guide for Literacy and Second Language Learning for the Linguistic Integration of Adult Migrants](#) wurde veröffentlicht. Es baut auf dem Begleitband des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen auf, um qualitativ hochwertige Lernumgebungen für Migranten mit schlechten oder nicht vorhandenen Lesekompetenzen zu unterstützen.

In Bosnien und Herzegowina bauten die Bildungsbehörden aller 13 Bildungsministerien ihre Fähigkeiten und ihr Verständnis für demokratische Werte und demokratische Schulkultur weiter aus, indem sie den Umsetzungsplan für die [„Politikempfehlung mit einem Fahrplan zur Verbesserung der inklusiven Bildung“](#) (vom Ministerrat im September 2020 angenommen) gemeinsam umsetzen.

- Im Kosovo* wurden Bildungsfachleute von kommunalen Ämtern, Pilotschulen, Ressourcenzentren, die sich mit der Erziehung von Kindern mit Behinderungen befassen, und Inspektoren des Bildungsministeriums zu verschiedenen Themen der inklusiven Bildung geschult.
- Albanien, Andorra, Kroatien, Irland, Lettland, die Republik Moldau, Polen, Portugal und Serbien haben sich dem Europäischen Qualifikationspass für Flüchtlinge (EQPR) angeschlossen und erreichen 20 Mitgliedstaaten. Im Rahmen eines gemeinsamen Projekts zwischen der Europäischen Union und dem Europarat hat Italien ein [Projekt](#) zur Anwendung und Anpassung der EQPR-Methodik auf nationaler Ebene gestartet und einen nationalen Koordinierungsmechanismus für die Anerkennung von Qualifikationen von Flüchtlingen entwickelt; andere Mitgliedstaaten haben Interesse an der Anpassung der EQPR-Methodik auf nationaler Ebene gezeigt.
- Die [Beobachtungsstelle für Geschichtslehre in Europa](#) (Ohte) hat auf ihrer Jahreskonferenz im Dezember 2022 ihren ersten thematischen Bericht über Pandemien und Naturkatastrophen vorgestellt. Der Bericht ist das Ergebnis eingehender Arbeiten, die in seinen 16 Mitgliedstaaten durchgeführt wurden. Eines der wichtigsten Ergebnisse ist, dass Lehrer trotz der relativ geringen Aufmerksamkeit, die Pandemien und Naturkatastrophen in Lehrplänen gegeben wird, diese Themen unterrichten, weil sie sie als Hervorhebung gemeinsamer Herausforderungen sehen, mit denen Schüler in Zukunft konfrontiert sein können. Pandemien und Naturkatastrophen könnten durch verbesserte Unterrichtsstrategien besser in nationale Lehrpläne integriert werden, und dies wird dazu beitragen, verantwortungsbewusste globale Bürger zu fördern. Der Bericht ist der erste Meilenstein auf dem Weg zur Erstellung des allgemeinen Berichts über den Stand der Geschichtslehre in Europa, dem Eckpfeiler der Arbeit der Ohte, der 2023 vorgestellt wird. Parallel dazu wurde das [gemeinsame Projekt „Transnational History Education and Cooperation Laboratory“](#) der Europäischen Union und des Europarates ins Leben gerufen, um innovative Initiativen in den Bereichen Lehrpraxis, Forschung und Wissenschaft in der Geschichtspädagogik zu unterstützen.

Bildung in Krisenzeiten

Die CEDEU nahm eine [Erklärung an](#), in der sie tiefe Besorgnis über die Störung des Grundrechts auf Bildung durch die Aggression der Russischen Föderation gegen die Ukraine zum Ausdruck brachte, und forderte die Mitgliedstaaten des Europarats und Beobachterstaaten auf, den Zugang der ukrainischen Bevölkerung und der Vertriebenen/Flüchtlinge zu Bildung, Ausbildung und Hochschulbildung zu gewährleisten. Die CEDEU forderte Maßnahmen zur Gewährleistung der Kontinuität der Bildung für Vertriebene/Flüchtlinge, wie die sprachliche Integration von Kindern und Jugendlichen in die Bildungssysteme der Aufnahmeländer, die Unterstützung von Lehrern und anderen Bildungsfachkräften bei der Integration von Flüchtlingskindern in Klassenzimmern und Schulen und die Anerkennung von Qualifikationen, wenn diese nicht vollständig dokumentiert sind.

Auf der nächsten Tagung der Ständigen Konferenz der Bildungsminister im Jahr 2023 wird das Thema der Resilienz der Bildungssysteme in Krisenzeiten erörtert, und spezifische Instrumente und Leitlinien sollen in Zeiten der Unsicherheit und Krise zu widerstandsfähigen Bildungssystemen beitragen.

Das ECML veranstaltete ein [Webinar](#) und richtete eine [eigene Website](#) mit Ressourcen ein, die sich auf Flüchtlinge aus der Ukraine, einschließlich Kinder, konzentrierte. Darüber hinaus stellte das Projekt des Europarats zur [sprachlichen Integration erwachsener Migranten politische Leitlinien und pädagogische Ressourcen für Behörden und Erzieher in member-Staaten bereit, die Flüchtlinge und andere Migranten aufnehmen und Erwachsene und Kinder abdecken](#). Zwei Instrumente wurden entwickelt, um die Mitgliedstaaten bei der Sprachunterstützung für aus der Ukraine ankommende Flüchtlinge zu unterstützen.

Im Rahmen des Europäischen Qualifikationspasses für Flüchtlinge wurde eine Task Force für ukrainische Qualifikationen eingerichtet, um die jüngsten Entwicklungen zu verfolgen und die Auswirkungen des Krieges auf den Bildungssektor der Ukraine zu analysieren, um die Bewerber bei ihrer Arbeit zur Anerkennung ukrainischer Qualifikationen zu unterstützen. Im [Europäischen Netz der Informationszentren in der Europäischen Region, in den nationalen Informationszentren für die akademische Anerkennung in der Europäischen Union](#) und in Hochschuleinrichtungen zur Bewertung der Qualifikationen ukrainischer Flüchtlinge wurden zwei webinars für die Begutachtung von Bewertern organisiert.

In der Republik Moldau nahmen über 1000 Lehrkräfte für staatsbürgerliche Bildung und Geschichte an einer Reihe von Online-Workshops über pädagogische Instrumente und Ansätze zur Diskussion des Krieges in der benachbarten Ukraine in Schulen teil. Im Rahmen der Programme zur kontinuierlichen Lehrerbildung wurde ein Modul zur interkulturellen Bildung entwickelt, um Lehrerinnen und Lehrern dabei zu helfen, ukrainische Flüchtlingskinder besser in die moldauischen Schulen zu integrieren.

Eine spezielle [Website zum Thema Bildung in Krisenzeiten](#) stellt die Instrumente des Europarats zur Erleichterung der Integration von Migranten und Flüchtlingen durch Sprachenlernen, Anerkennung von Qualifikationen oder Ausbildung sowie Initiativen der einzelnen Mitgliedstaaten des Europarats im

JUGEND FÜR DEMOKRATIE

■ Junge Menschen sind von der COVID-19-Pandemie unverhältnismäßig stark betroffen.⁵⁸⁹ Viele haben Bildungs- und Wirtschaftsverluste und psychische Probleme erlitten. Die politischen Reaktionen der Mitgliedstaaten scheinen jedoch unzureichend zu sein, um sich vollständig von „Pandemienarben“ zu erholen.⁵⁹⁰

■ Während das Engagement junger Menschen in politischen Fragen unterschiedliche Formen annimmt, werden⁵⁹¹ neben traditionellen Wegen wie Abstimmung oder Wahlkampf zunehmend alternative Formen der Partizipation erforscht.⁵⁹² Der Kongress der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften war an der Spitze der Förderung der Jugendbeteiligung auf lokaler und regionaler Ebene. Im Rahmen ihrer Initiative „Verjüngende Politik“ wurde sie die erste gesamteuropäische politische Versammlung, die Jugenddelegierte direkt in ihre Arbeit einbezog. Jugenddelegierte sind Teil der nationalen Delegationen und entwickeln eigene Projekte, um die Beteiligung junger Menschen an der lokalen und regionalen Politik während der Sitzung zu fördern. Der Kongress organisiert auch die Europäische Woche der lokalen Demokratie, in der Bürger und lokale Behörden zusammenkommen, um die drängendsten Fragen zu diskutieren und die Demokratie in ihren Heimatgemeinden zu feiern. Diese Veranstaltungen haben auch einen starken Fokus auf die Förderung der Beteiligung junger Menschen in der Kommunal- und Regionalpolitik.

■ Die Beteiligung an Politikgestaltung und Entscheidungsfindung sowie generell an Governance-Prozessen hängt in hohem Maße vom politischen, sozialen und wirtschaftlichen Kontext der Mitgliedstaaten ab. Staatliche Politiken und administrative Rahmenbedingungen sowie Ressourcen (Medien und Netzwerke) sind wichtige Komponenten. Repressive, selektive Politiken und Maßnahmen behindern die Arbeit der Jugendzivilgesellschaft.

■ [Empfehlung CM/Rec\(2022\)6](#), die vom Ministerkomitee am 17. März 2022 angenommen wurde, fordert die Mitgliedstaaten dazu auf, eine breite Palette von Maßnahmen zu fördern und anzuwenden, die darauf abzielen, Bedrohungen für die Zivilgesellschaft der Jugend zu erkennen und zu bekämpfen und sicherzustellen, dass alle jungen Menschen und die Zivilgesellschaft der Jugend sinnvoll mit und in demokratischen politischen Prozessen zusammenarbeiten können.

■ Der Jugendsektor des Europarats feierte 2022 sein 50-jähriges Bestehen. Das Ko-Management-System, in dem junge Menschen gleichberechtigt mit Regierungsvertretern über die Prioritäten, den Haushalt und das Programm der Jugend entscheiden, ist nach wie vor eine Referenz auf internationaler Ebene und für die Mitgliedstaaten. Auch die gemeinsame Planung und Beteiligung auf lokaler Ebene gewinnt auf europäischer Ebene an Interesse und Popularität, mit interessanten Beispielen aus den Mitgliedstaaten (Schweden, Armenien und Malta).⁵⁹⁴

Die Jugendarbeit hat sich an den digitalen Wandel angepasst und auf die Herausforderungen der COVID-19-Pandemie und der Flüchtlingssituation in Europa reagiert. Mehrere Hindernisse behindern jedoch weiterhin seine vollständige Entwicklung in ganz Europa. Die Überprüfung der Umsetzung der [Empfehlung CM/Rec\(2017\)4](#) zur Jugendarbeit hat begonnen, um die Mitgliedstaaten bei ihren Bemühungen zur Verbesserung der einschlägigen Politiken und Praktiken zu unterstützen.

Messkriterien

- ▶ Junge Menschen und alle Formen der Jugendzivilgesellschaft können sich auf legislative und politische Rahmenbedingungen, Mechanismen und Ressourcen (einschließlich Jugendzentren) verlassen, um alle ihre Rechte und Freiheiten in vollem Umfang wahrzunehmen.
- ▶ Junge Menschen und ihre Vertreter/Organisationen beteiligen sich sinnvoll (d. h. sie werden gehört und haben die Möglichkeit, einen Beitrag zu leisten), an Politik-, Entscheidungs- und Governance-Prozessen, die sie betreffen.
- ▶ Der Übergang junger Menschen in die Autonomie und ihre demokratische Staatsbürgerschaft wird durch Jugendarbeit und nichtformale Bildung/Lernen gestärkt, und die soziale Eingliederung wird gefördert.
- ▶ Jugendarbeit wird anerkannt und in jugendpolitische Rahmenbedingungen eingebettet und mit ausreichenden Ressourcen ausgestattet und bereitgestellt. Freiwillige und bezahlte Mitarbeiter, die für junge

⁵⁸⁹ Europäisches Jugendforum „Beyond Lockdown: die „pandemische Narbe“ bei jungen Menschen, Juni 2021; [OECD-Rechtsinstrumente](#).

⁵⁹⁰ Europäische Kommission, „Beschäftigung und soziale Entwicklung in Europa (ESDE) Review 2022“, Juni 2022.

⁵⁹¹ Europäisches Jugendforum, „Schutz des bürgerlichen Raums für junge Menschen in Europa“, Bericht vom 4. Mai 2022.

⁵⁹² [Aufruf zum Handeln, Aktionswoche, Kampagne des Europarates „Demokratie hier“](#). Demokratie jetzt, Juni 2021.

⁵⁹³Ebd.

Menschen verantwortlich sind, erhalten eine angemessene Aus- und Weiterbildung.

Erkenntnisse

Bericht des Europäischen Jugendforums über die „pandemische Narbe“ über junge Menschen⁵⁹⁵

Untersuchungen zeigen, dass junge Arbeitnehmer aufgrund der Pandemie aufgrund der Arbeitslosigkeit und der Verringerung der Arbeitszeiten erhebliche Arbeits- und Einkommensverluste erlitten haben. Die Schüler haben einen signifikanten Lernverlust erlebt, und die Qualität der Fernausbildung war variabel. Fast zwei Drittel der jungen Menschen in Europa können nun von Depressionen und Angstzuständen betroffen sein. Junge Menschen mit marginalisiertem Hintergrund sind in fast allen Bereichen stärker betroffen. Beunruhigenderweise gab fast die Hälfte (49 %) der jungen Menschen, die nicht in Bildung, Beschäftigung oder Ausbildung waren, an, dass sie sich der Unterstützungsdienste der Regierung nicht bewusst waren, um ihnen zu helfen, einen Arbeitsplatz zu finden.

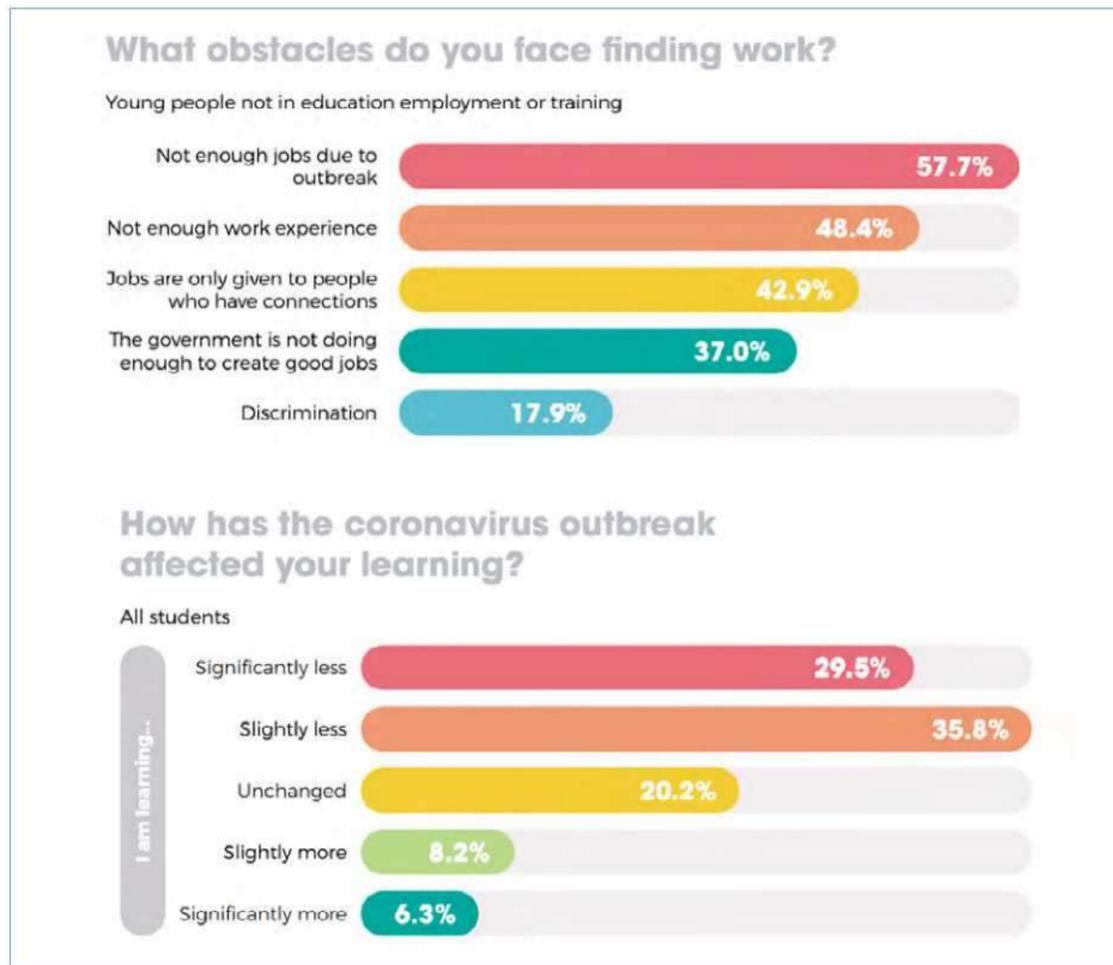
Um die langfristigen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf junge Menschen abzumildern, ist eine starke jugendpolitische Reaktion erforderlich, möglicherweise in Form von Jugend-inklusive und umfassende Pläne für die Erholung nach der Pandemie. Sie sollten eine starke intersektionale Dimension umfassen, um Einkommensverluste junger Menschen, Bildung, Beschäftigung und Freizeitmöglichkeiten auszugleichen, psychische Gesundheitsprobleme anzugehen und die langfristige soziale und wirtschaftliche Eingliederung junger Menschen zu unterstützen.

594. *Über die Zeit! Ein Referenzhandbuch für die Jugendpolitik aus europäischer Sicht*, Jugendpartnerschaft EU-Rat, 2021, S. 109.

595. Europäisches Jugendforum „Beyond Lockdown: die „pandemische Narbe“ bei jungen Menschen, Juni 2021.

Der Zugang zu politischen Strukturen und ein wirksames Engagement in den politischen Prozessen sind für junge Menschen nach wie vor schwierig. Junge Menschen können von der Abstimmung absehen, da sie sich innerhalb des Systems unsichtbar fühlen und erkennen, dass Jugendfragen eine geringe Priorität auf der Tagesordnung haben.⁵⁹⁴

Unkonventionelle politische Partizipation, die von der Unterzeichnung von Petitionen bis hin zur Freiwilligenarbeit in einer Nichtregierungsorganisation oder der Teilnahme an einem Protestmarsch reicht, wird zunehmend akzeptiert, um politische Meinungen zum Ausdruck zu bringen und sozialen Wandel zu fördern. Das Engagement in dieser Art von Aktivitäten ist oft problematisch (z. B. Klimawandel, Rassengerechtigkeit, Geschlechtergleichstellung) und kurzfristig.



Quelle: Europäisches Jugendforum

Die Forschung bestätigt, dass Jugendorganisationen und Jugendprogramme ein wichtiges Instrument für die Förderung und Sicherung der demokratischen und sozialen Rechte junger Menschen sind; Förderung ihrer sozialen und politischen Teilhabe auf allen Ebenen am Gemeinschaftsleben; und Möglichkeiten für die persönliche und soziale Entwicklung durch Freizeitaktivitäten, freiwilliges Engagement und nichtformales und informelles Lernen bieten. Jugendbewegungen sind heutzutage zunehmend transnational, insbesondere bei relevanten globalen Themen wie dem Klimawandel.⁵⁹⁵

Der in früheren Berichten bereits beobachtete Rückgang des Jugendraums hat sich jedoch fortgesetzt und durch die COVID-19-Pandemie verschärft: weniger als 20 % der Jugendorganisationen waren der Meinung, dass sie sich während der Pandemie uneingeschränkt an den Entscheidungsprozessen beteiligen konnten (nach 38 % vor der Pandemie), und fast 30 % hatten erhebliche Schwierigkeiten bei der Teilnahme (gegenüber 11 %). Weniger als 30 % der Jugendaktivisten haben keine Angst vor Vergeltung, um sich öffentlich auszudrücken.⁵⁹⁶

In ganz Europa wurden die Überwachung von Jugendorganisationen der Zivilgesellschaft, Schwierigkeiten beim

⁵⁹⁴Sinnvolle Jugendbeteiligung in Europa: Konzepte, Muster und politische Implikationen, Forschungsstudie, Jugendpartnerschaft EU-Rat, 2021.

⁵⁹⁵Ebd.

⁵⁹⁶Auswirkungen von COVID-19 auf die Jugendbeteiligung und Jugendräume, Jugendpartnerschaft EU-Europa-Rat, November 2022.

Zugang zu nationalen und internationalen Finanzmitteln, die Reservierung von Mitteln nur für Organisationen, die die Regierungsagenda und -prioritäten unterstützen, Kriminalisierung von Jugendaktivismus, Auferlegung von Beschränkungen und Beschränkungen wie belastende Registrierungsverfahren und Beschränkungen der Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit beobachtet.

- Die Existenz eines zivilgesellschaftlichen Netzwerks war entscheidend für die Unterstützung in Krisenzeiten wie während der COVID-19-Pandemie und für junge Menschen, die vor dem Krieg in der Ukraine fliehen. Die Förderpolitik ist jedoch projektorientiert und gefährdet die Existenz gefährdeter Jugendlicher Zivilgesellschaft, während die Strukturfinanzierung äußerst begrenzt ist.

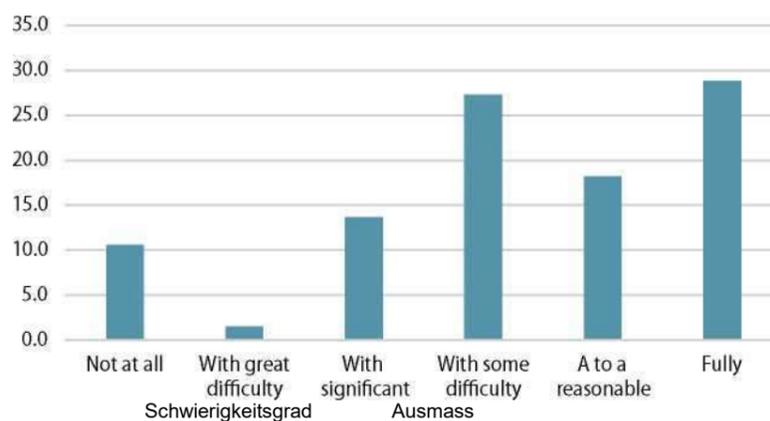
- Jugendarbeit fördert die Entwicklung von Kompetenzen der demokratischen Bürgerschaft, erreichtverletzlichere Segmente der Jugendbevölkerung und fördert die demokratische und soziale Eingliederung. Der Mangel an Regulierung, ein Rückgang der Sozialdienste, der Übergang zur Dienstleistungserbringung durch zivilgesellschaftliche Organisationen und dramatische Ressourcenkürzungen haben jedoch zu einem Rückgang oder Fehlen hochwertiger Jugendarbeitsdienste geführt.

- Die COVID-19-Pandemie hat diese Situation noch verschärft: ausgebildete Jugendarbeiter haben den Sektor wegen finanzieller Instabilität verlassen; erhebliche Schwierigkeiten bei der Übertragung ihrer Arbeit in Online-Umgebungen aufgrund des Mangels an digitalen Ressourcen und digitalen Kompetenzen wurden innerhalb der Jugendarbeitsgemeinschaft gemeldet.⁵⁹⁷

- Die Förderung, Sicherung und Erhaltung einer angemessenen (oder ausreichenden) Ressourcenbasis für die Jugendarbeit in ganz Europa sowie ein stärkeres politisches Engagement für die allgemeine und berufliche Bildung in der Jugendarbeit stellen für die europäische Jugendarbeit entscheidende Herausforderungen dar. In Anbetracht der Tatsache, dass die meisten Jugendarbeit weiterhin weitgehend von Freiwilligen geleistet wird, sind die Anerkennung und Professionalisierung der Jugendarbeit auch weiterhin wichtige Themen auf der Tagesordnung.⁵⁹⁸

- EDC/HRE muss weiter gestärkt werden.⁵⁹⁹ Die Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen an der Politikgestaltung und -umsetzung des EDC/HRE sowie eine bessere Finanzierung sind die Bereiche, die priorisiert werden müssen, um die Charta des Europarats über Bildung für demokratische Bürgerschaft und Menschenrechtsbildung besser umzusetzen. Es müssen bessere Synergien zwischen formaler und nicht formaler Bildung sowie zwischen Bildungs- und Jugendsektoren geschaffen werden. Der Mangel an Ausbildungsmöglichkeiten für Pädagogen und Jugendbetreuer ist nach wie vor eine grundlegende Voraussetzung für die EDC/HRE-Umsetzung.

Wenn Sie über die Zeit seit dem Ausbruch von Covid-19 nachdenken, inwiefern haben Ihre Organisation und ihre Mitglieder in der Lage gewesen, sich ohne Angst vor Vergeltung zu engagieren?⁶⁰⁰



- Über die Zeit seit dem Ausbruch der COVID-19-Pandemie nachzudenken, inwieweit konnten sich Ihre

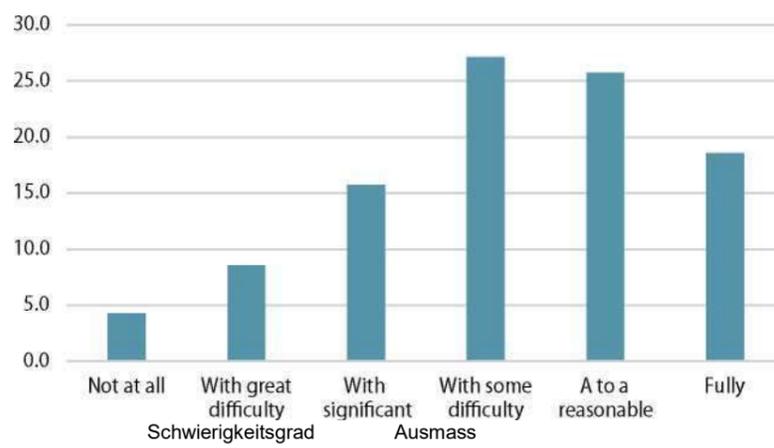
⁵⁹⁷ COVID-19 Knowledge Hub, Jugendpartnerschaft EU-Rat.

⁵⁹⁸ Grundlegende Herausforderungen für die europäische Jugendarbeit und Jugendarbeit in Europa – Verbindungen herstellen und Lücken schließen – Howard Williamson, August 2020.

⁵⁹⁹ Schlussfolgerungen der Überarbeitung der Charta des Europarats über Bildung für demokratische Staatsbürgerschaft und Menschenrechtsbildung, [CM/Rec(2010)7], Europarat, September 2022.

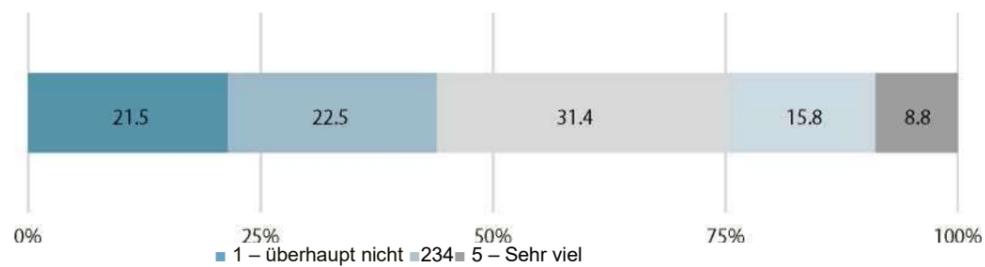
⁶⁰⁰ Umfrage auf der Grundlage von 109 Antworten von Jugendorganisationen in ganz Europa, die je nach Land Vertreter von Jugendlichen im Alter von 16 bis 30 Jahren oder bis 35 Jahren sind. Die Stichprobe der Befragten umfasste politisch und sozial relevante Jugendorganisationen, unabhängig von ihrer Rechtsform, die zu den wichtigsten europäischen und nationalen Jugendschutzorganisationen gehören.

Organisation und ihre Mitglieder an Prozessen des Deliberations- und Entscheidungsprozesses zu Themen beteiligen, die für Sie wichtig sind (z. B. durch öffentliche Konsultationen, gemeinsame Ausschüsse, partizipative Planungs- oder Politikgestaltungsprozesse usw.)?

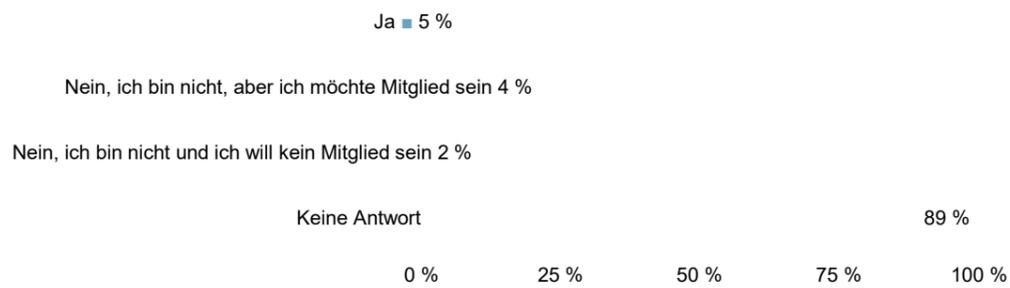


Quelle: EU-Europa-Jugendpartnerschaft „Covid-19 Impact on Youth Partizipation and Youth Spaces“ von Professor Dr. Tomaž Deželan.

■ Und wie sehr würden Sie sagen, dass das politische System in Ihrem Land es Menschen wie Ihnen ermöglicht, einen Einfluss auf politische und soziale Fragen zu haben?⁶⁰¹



Sind Sie Mitglied einer politischen Partei?



Quelle: Studie über neue Formen der politischen Teilhabe junger Menschen – März 2023. Eine Umfrage unter 3220 Jugendlichen zwischen den
Alter von 15 und 35 Jahren.

Ein ganzheitlicher Ansatz zum Schutz, zur Förderung und Verwaltung von Natur-, Landschafts- und Kulturvielfalt durch partizipative Governance.
Die Bekämpfung der Umweltzerstörung und des Klimawandels ist die zehnte zentrale Priorität des Strategischen

601 Yurttagüler, L. und Pultar, E. (2023), „Neue Formen der politischen Teilhabe junger Menschen“, Statistische Erhebung, EU-Europa-Jugendpartnerschaft.

Rahmens [HYPERLINK "https://pace.coe.int/en/files/29208/html%23_TOC_d179e170"](https://pace.coe.int/en/files/29208/html%23_TOC_d179e170)desEuroparats für den Zeitraum 2022-2025.

Angesichts der Herausforderungen für die Umwelt sind neue und wirksame Maßnahmen zur Bewirtschaftung und Erhaltung von Landschaften und Artenvielfalt dringend erforderlich. Das Ministerium für Kultur, Natur und Kulturerbe unternimmt Schritte, um seine Konventionen, sein Tätigkeitsprogramm und seine Politik auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene zu fördern. Ein erster Entwurf der Leitprinzipien für ein integriertes Kultur-, Natur- und Landschaftsmanagement wurde vom Lenkungsausschuss für Kultur, Kulturerbe und Landschaft im November 2022 entwickelt, der einen ganzheitlichen Ansatz für Politikgestaltung, Management, Forschung und Praxis fördert, wobei der Schwerpunkt auf der Berücksichtigung von Umwelt-, Landschafts- und Kulturerbe sowie bei sozialen und wirtschaftlichen Ungleichheiten liegt.

Der Landschaftskonvent des Europarates ist das ideale Forum, um bestehende und neue Praktiken für ein integriertes Kultur-, Natur- und Landschaftsmanagement zu diskutieren und innovative Kooperationsaktivitäten zu identifizieren. Empfehlungen zu Landschaft und Verantwortung der Akteure für eine nachhaltige und harmonische Entwicklung, Stadtplanung und Landschaft wurden angenommen und ein Bericht mit dem Titel „Städtische Landschaften und Klimawandel: der Beitrag von Landschaftsarchitekten zur Verbesserung der Lebensqualität“ wurde erarbeitet. Im Rahmen der Landscape Awards wurden bewährte Verfahren zur Förderung der Landschaftsdimension von Menschenrechten und Demokratie sowie zur Verbesserung der Bedingungen der Menschen bereitgestellt.

Die [Berner Konvention](#) zielt darauf ab, die Erhaltung der wildlebenden Flora und Fauna und ihrer Lebensräume zu gewährleisten. Durch den Schutz des Naturerbes schützt sie grundlegende Menschenrechte, einschließlich der Rechte auf Leben, Gesundheit, Nahrung, Lebensgrundlage, Wasser, Wohnen und Kultur. Durch die Einbeziehung mehrerer Bereiche der Gesellschaft im Naturschutz stärkt sie auch die demokratische Teilhabe. Ein Strategieplan der [Berner Konvention](#) für den Zeitraum bis 2030 wird angesichts neuer und zunehmender Umweltherausforderungen entwickelt. Der Ständige Ausschuss hat eine Vision für die Berner Konvention angenommen, die unter dem Motto „Gesunde Natur für gesunde Menschen“ steht. Bis 2030 wird der Rückgang der biologischen Vielfalt gestoppt, was zur Erholung von Wildtieren und Lebensräumen führt, das Leben der Menschen verbessert und zur Gesundheit des Planeten beiträgt. Die Oberfläche der Schutzgebiete wurde erweitert, um das langfristige Überleben von Arten und Lebensräumen durch die Ausweisung neuer Gebiete in Island und Liechtenstein zu gewährleisten. Um den Zugriff auf Informationen und Entscheidungsfindung zu verbessern, wurde das Casefile-Dashboard, das Informationen zu mehr als 200 Falldateien enthält, gestartet.

Das [Europa-OPA-Übereinkommen über große Gefahren](#) zielt darauf ab, die Prävention und den Schutz von Menschen vor Naturkatastrophen oder technologischen Großkatastrophen zu stärken, Maßnahmen im Zusammenhang mit der Prävention und Vorsorge in epidemischen Szenarien zu entwickeln und Projekte zu fördern, die sich mit der Rolle naturbasierter Lösungen bei der Katastrophenvorsorge befassen. Weitere bereichsübergreifende Maßnahmen innerhalb der Abteilung für Kultur, Natur und Kulturerbe sind erforderlich, um die Öffentlichkeit für große Gefahren zu sensibilisieren, eine Kultur der Risikoprävention und -vorsorge zu entwickeln und den Menschen und deren Lebensgrundlagen zu schützen. Im November 2021 wurden im EUR-OPA-Übereinkommen über große Gefahren [Empfehlungen ausgearbeitet](#), die den spezifischen Bedürfnissen von Menschen, die während Pandemien den am stärksten gefährdeten Gruppen angehören, Rechnung tragen. Die Empfehlungen sind nützlich, um Strategien und Strategien zu verfeinern, die Menschen mit Behinderungen sowie Migranten, Asylsuchenden und Flüchtlingen einen besseren Schutz während der Pandemie bieten. Die [BESAFENET Olympiaden](#), die vom European Centre for Disaster Awareness in Zypern mit Unterstützung des EUR-OPA Major Hazards Agreement verwaltet werden, erfreuten sich weiterhin großer Beliebtheit bei Oberschülern. Die Olympiaden sind bestrebt, das Bewusstsein für die Natur, Ursachen und Folgen von Naturkatastrophen und technologischen Katastrophen zu erhöhen und eine globale Risikokultur unter jungen Menschen zu fördern. Viele Projekte, die 2021 und 2022 im Rahmen des Netzes spezialisierter wissenschaftlicher Zentren der EUR-OPA durchgeführt wurden, mit Finanzhilfen im Rahmen des EUR-OPA-Übereinkommens über große Gefahren, befassten sich mit Fragen im Zusammenhang mit durch den Klimawandel verstärkten Gefahren (Feuer, Dürren, Kostenerosion, Erdbeben, Überschwemmungen).

KULTUR UND KULTURERBE FÜR DEMOKRATIE

• Kultur und Erbe sind mächtige Vektoren demokratischer Partizipation. Sie sind Mittel des Dialogs, Lernens, Kommentierens und der Förderung von Identität und europäischer Einheit auf der Grundlage demokratischer Werte. Sie sind Generatoren von Kreativität und Innovation, die für eine offene, tolerante und wohlhabende

Gesellschaft notwendig sind. Die Freiheit des kulturellen Ausdrucks ist essentiell für Kreativität und ein blühendes kulturelles Leben.

- Robuste Kultur- und Kulturerbepolitiken, die den Bürgern einen gleichberechtigten Zugang zu einem breiten Spektrum kultureller Möglichkeiten und zu ihrer Regierungsführung ermöglichen. Stetige Innovation dieser Politiken ist auch wichtig, um ihr Potenzial als strategische Ressourcen voll auszuschöpfen, um die für die Bewältigung der heutigen globalen Herausforderungen erforderlichen Veränderungen herbeizuführen.
- Es müssen neue Instrumente der gesamteuropäischen öffentlichen Förderung von Film und Fernsehen entwickelt werden, um Projekte zu ergänzen, die Vielfalt und Pluralismus im audiovisuellen Sektor in Europa sowie die Arbeit von Eurimages fördern. Darüber hinaus ist es von wesentlicher Bedeutung, die Öffentlichkeit durch Einbeziehung der Anliegen von Künstlern und Kulturschaffenden zu sensibilisieren und den Informationsaustausch zu fördern.
- Das [Manifest über die Ausdrucksfreiheit von Kunst und Kultur im digitalen Zeitalter](#), eine digitale Ausstellung „[Frei zu schaffen, schaffen, frei zu sein](#)“ und ein [Bericht](#) über die künstlerische Freiheit in Europa haben zur Energiebelebung demokratischer Prozesse beigetragen.

Messkriterien

- ▶ Innovative und integrierte Strategien und Strategien werden gefördert, um ein neues Verständnis von Kultur, Kulturerbe und Umwelt als strategische Ressourcen zu entwickeln, um partizipative Praktiken in den Mitgliedstaaten anzuregen, Risiken bei der täglichen Verwaltung des Kulturerbes und Straftaten gegen Kulturgüter zu verhindern.
- ▶ Es werden Maßnahmen ergriffen, um ein lebendiges kulturelles Umfeld und eine Vielfalt von Stimmen und Pluralismus in Kulturinstitutionen und Kreativwirtschaft, insbesondere im audiovisuellen Sektor, zu fördern.
- ▶ Die Mitgliedstaaten garantieren und fördern die freie Meinungsäußerung der Künste und Kultur durch gezielte Sensibilisierungsmaßnahmen, Strategien und Beschwerdemechanismen und unterstützen Initiativen.

Meinungen und Entscheidungen unabhängig von automatisierten Systemen. Eine [Studie](#),⁶⁰³ die im selben Jahr von Eurimages in Auftrag gegeben wurde, ergab, dass Unternehmen audiovisuelle Mediendienste auf Abruf mithilfe von Vorhersagealgorithmen ihren Nutzern Inhalte vorschlagen und darüber hinaus entscheiden, welche audiovisuellen Inhalte vermittelt oder erworben werden sollen. Die COVID-19-Pandemie beschleunigte die Dominanz globaler Unternehmen für audiovisuelle Mediendienste in der europäischen audiovisuellen Landschaft zu Lasten traditioneller, regulierter Medienanbieter. Diese Entwicklung hat nicht nur die Unabhängigkeit der Produzenten von Inhalten beeinträchtigt, sondern auch ihre Fähigkeit, die kreative Kontrolle und Eigentumsrechte an den kulturellen Inhalten zu behalten, die sie bei Verhandlungen mit On-Demand- und Rundfunkunternehmen entwickelt haben. Eine Konferenz zu diesem⁶⁰⁴ Thema kam zu dem Schluss, dass dieses Ungleichgewicht in Verbindung mit dem Einsatz prädiktiver Algorithmen eine erhebliche Herausforderung für die Freiheit des künstlerischen Schaffens, des Pluralismus und der kulturellen Vielfalt darstellt.

▪ Mit der Demokratie unter großem Druck wird die zentrale Rolle von Kunst und Kultur als mächtiges Mittel zur Aufrechterhaltung des konstruktiven Dialogs in demokratischen und offenen Gesellschaften immer deutlicher. Das Recht auf Freiheit des künstlerischen Ausdrucks ist der Schlüssel dazu und sichert den Pluralismus und die Vitalität des demokratischen Prozesses.⁶⁰⁵ Im Jahr 2016 veröffentlichte der französische Senat im Rahmen seiner

▪ Laut Analysen des Indikatorrahmens für Kultur und Demokratie⁶⁰⁴ im Jahr 2020 sind Gesellschaften offener, toleranter und wirtschaftlich erfolgreicher, wenn Menschen Zugang zu einer Vielzahl kultureller Aktivitäten haben und die Teilnahmequoten an diesen Aktivitäten hoch sind.

▪ Die [Konferenz der Kulturminister des Europarates \(Straßburg, 1. April 2022\)](#) betonte, wie wichtig es ist, die Herausforderungen und Chancen digitaler Technologien für die europäische Kulturpolitik, Kulturerbestandards und audiovisuelle Praktiken zu meistern, und verurteilte die Aggression der Russischen Föderation gegen die Ukraine und unterstützte die Ukraine durch kulturelle Kooperationsmaßnahmen und -programme.

▪ Die demokratische Steuerung des Sektors, einschließlich der Beteiligung der Bürger an der Entscheidungsfindung, ist von entscheidender Bedeutung. Das Rahmenübereinkommen des Europarats über den Wert des Kulturerbes für die Gesellschaft (Faro-Übereinkommen, [CETS Nr. 199](#)) und die [Europäische Kulturerbestrategie für das 21. Jahrhundert](#) ermöglichen es den Mitgliedstaaten, innovative und demokratische Kulturerbepolitiken und -praktiken umzusetzen, wobei die Zivilgesellschaft und die Kulturerbegemeinschaften direkt in die Arbeit einbezogen werden. Bis 2022 unterzeichneten 28 Mitgliedstaaten das Übereinkommen von Faro und 23 hatten es ratifiziert. Das Ministerkomitee hat eine Empfehlung zur Europäischen Strategie für das Kulturerbe angenommen, und 40 Mitgliedstaaten haben Hunderte von Beispielen für bewährte Verfahren gemeldet. Ein Online-Kurs, ein Online-Rollenspiel und zwei neue Veröffentlichungen auf dem Kongress bieten Beispiele dafür, wie die Kulturerbepolitik soziale Probleme angehen kann.

▪ Am 1. April 2022 trat nach der Ratifizierung durch Italien das Übereinkommen des Europarats über Straftaten in Bezug auf Kulturgüter ([EHS Nr. 119](#)) in Kraft. Es werden zunehmend Anstrengungen unternommen, um das Übereinkommen – das erste internationale Übereinkommen zur Kriminalisierung von Straftaten gegen Kulturgut – unter den Mitgliedstaaten zu fördern. 2022 wurde ein Leitfadens veröffentlicht, in dem die Funktionsweise und der Beitritt des Übereinkommens erläutert werden.

▪ Die Empfehlung des Ministerkomitees [2020 zur Förderung der kontinuierlichen Risikoprävention bei der täglichen Verwaltung des Kulturerbes: die Zusammenarbeit mit Staaten, Spezialisten und Bürgern](#) trägt dazu bei, eine Kultur der Antizipation, Vorsorge, stetiger Ressourcenzuweisung, Ausbildung, Kapazitätsaufbau und internationalen Wissenstransfer in den Mitgliedstaaten zu fördern.

▪ Am 13. Februar 2019 nahm das Ministerkomitee eine [Erklärung über die manipulativen Fähigkeiten algorithmischer Prozesse](#) an. Die Erklärung äußerte Besorgnis darüber, dass Einzelpersonen möglicherweise nicht in der Lage sein könnten, sich zu formulieren.

604. Der [Indikatorrahmen für Kultur und Demokratie](#) wurde 2014 von der Hertie School of Governance für den Europarat geschaffen und wird seit 2018 von der Universität für Verwaltungswissenschaft in Speyer betreut.

603 [Baujard T. et al. \(2019\), „Das neue Paradigma der Künstlichen Intelligenz und Serie: Zusammenfassung, Straßburg – eine vom Europarat und Eurimages in Auftrag gegebene HYPERLINK "https://rm.coe.int/eurimages-executive-summary-051219/1680995332"Studie.](#)

604 [Erhaltung unabhängiger Produktion, Vielfalt und Pluralismus in Dramaserien in Europa: Kann die internationale Zusammenarbeit Teil der Lösung sein?](#) vom 30. September bis 1. Oktober 2021 in Budapest. In Anerkennung der während dieser Konferenz durchgeführten Grundlagen und der künftigen Schritte, die unter den aufeinanderfolgenden Vorsitzen des Ministerkomitees zu ergreifen sind, nannten die ungarischen Behörden diese Initiative den „Prozess der Budapester Dramaserie“.

605 [Freemuse \(2019\) Sicherheit, Kreativität, Toleranz und deren Koexistenz: die neue europäische Agenda zur Freiheit des künstlerischen Ausdrucks.](#) Freemuse, Kopenhagen, [Die neue europäische Agenda für die Freiheit der künstlerischen Meinungsäußerung](#), abgerufen am 30. September 2022.

Vorbereitungen zur Änderung seiner bestehenden Gesetzgebung eine Liste von 22 Staaten weltweit, die dieses Recht in ihre Verfassung aufgenommen haben. Unter ihnen waren diejenigen mit schlechten Aufzeichnungen über Support, oft im Ausmaß der Verletzung, was in einigen Fällen eine Lücke zwischen Rhetorik und Praxis aufdeckte. Umgekehrt gibt es Staaten mit gutem Schutz der Meinungsfreiheit für Künstler, die diese aber nicht in ihrem verfassungsrechtlichen oder rechtlichen Rahmen spezifizieren.⁶⁰⁶

■ Als der Europarat Ende 2019 sein Manifest über die freie Meinungsäußerung der Künste und Kultureim digitalen Zeitalter formulierte, stellte der Kunstfreiheitswächter Freemuse in einem Bericht fest, dass im Zeitraum 2018-19 380 Verletzungen des künstlerischen Ausdrucks in 28 europäischen Ländern begangen wurden und 31 Künstler inhaftiert wurden, weitere 50 Personen auf Gericht warteten und 21 weitere vor Gericht standen, während andere Belästigungen, Zensur und Reiseverbote erlebt hatten.⁶⁰⁷ Die Zahl war 2021 auf 402 Angriffe im Kunst- und Kultursektor in 28 Ländern Europas gestiegen, was laut dem Freemuse-Bericht 2021 32 % der weltweiten Verstöße ausmacht.

■ Die Überwachung und Dokumentation des Zustands der künstlerischen Freiheit befindet sich noch in der Anfangsphase, und die Berichterstattung ist nicht konsistent, insbesondere in autoritären Staaten, in denen die Meinungsfreiheit unterdrückt wird. Während körperliche Angriffe, Rechtsstreitigkeiten und Gefängnisse in der Regel gut gemeldet werden, sind Bedrohungen der künstlerischen Freiheit oft unter dem Radar und schwer zu messen. Es gibt Situationen, in denen es möglicherweise keine direkten Verbote gibt, aber es gibt einen Selbstzensurreflex, der auf Ängste vor dem Verlust von Zuschüssen, Nominierungen für Auszeichnungen oder Zugang zu Performance-Raum reagiert.⁶⁰⁸

■ Es ist daher notwendig, eine europäische Plattform zu schaffen, die von der Plattform des Europarats inspiriert ist, um den Schutz des Journalismus und die Sicherheit von Journalisten zu fördern, um Fragen rund um die künstlerische Freiheit zu überwachen und die Regierungen zu unterstützen und gleichzeitig Kommunikations-, Vernetzungs- und Informationsressourcen anzubieten. Eine Schulung von Menschenrechtsanwälten, Staatsanwälten und Richtern ist ebenfalls wünschenswert.

⁶⁰⁶In der Tat, ob ein Staat einen ausdrücklichen Schutz der künstlerischen Freiheit in seiner Verfassung hat oder nicht (wenn nicht, sollte er sicherstellen, dass es aufgenommen wird), sind die Fragen, die er stellen sollte, um die kreative Freiheit zu gewährleisten, gemäß dem Fragebogen der UNESCO für ihre Mitgliedstaaten, die der vierteljährlichen regelmäßigen Überprüfung ihrer Einhaltung des Übereinkommens von 2005 zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen Bericht erstatten:

- 1) Gibt es eine offizielle Politik zum Schutz der künstlerischen Freiheit?
- 2) Welche Herausforderungen gibt es, die die volle Ausübung der künstlerischen Freiheit verhindern?
- 3) Gibt es im Land Stellen, die Verstöße überwachen und Beschwerden erhalten?
- 4) Welche rechtlichen oder sonstigen Mechanismen gibt es, an die Beschwerden angegangen werden können?
- 5) Sind öffentliche Förderprogramme transparent und frei von politischem Einfluss?
- 6) Gibt es Initiativen zum Schutz von gefährdeten Künstlern wie Safe Haven und Sicherheitsrichtlinien?

(Quelle: *Frei zu erstellen: künstlerische Freiheit in Europa* (2022), Europarat, Straßburg.)

⁶⁰⁷ Freemuse (2019) *Sicherheit, Kreativität, Toleranz und deren Koexistenz: die neue europäische Agenda zur Freiheit des künstlerischen Ausdrucks*. Freemuse, Kopenhagen, *Die neue europäische Agenda für die Freiheit der künstlerischen Meinungsäußerung*, abgerufen am 30. September 2022.

⁶⁰⁸ Whyatt S. (2023), *Bericht über die Freiheit des künstlerischen Ausdrucks *Frei zu schaffen: künstlerische Freiheit in Europa**, Verlag des Europarates, Straßburg.

www.coe.int

Der Europarat ist die führende Menschenrechtsorganisation des Kontinents. Sie umfasst 46 Mitgliedstaaten, darunter alle Mitglieder der Europäischen Union. Alle Mitgliedstaaten des Europarats haben die Europäische Menschenrechtskonvention unterzeichnet, einen Vertrag zum Schutz der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte überwacht die Umsetzung der Konvention in den Mitgliedstaaten.

GE
R

