

*Michèle Roth*

## **Zur Mitwirkung von Nichtregierungsorganisationen beim Europarat - Gemeinsames Engagement zum Schutz der Menschenrechte**

(Aktualisierte Zusammenfassung der Magisterarbeit von 1998, Mai 1999)

### *1. Einleitung*

Internationale Nichtregierungsorganisationen (NRO) wirken bereits seit Ende des 19. Jahrhunderts in der internationalen Politik mit. In den letzten Jahrzehnten haben sie einen beeindruckenden Aufschwung erlebt - sowohl zahlenmäßig als auch in der Wahrnehmung durch die Öffentlichkeit. Parallel dazu haben sie sich neue Rechte in der Mitwirkung bei der Arbeit zwischenstaatlicher Organisationen erkämpft.

Der Europarat erlebt seit dem Zusammenbruch des Ostblocks eine neue Blütezeit. Er nimmt eine wichtige Funktion in der Unterstützung des Demokratisierungsprozesses der mittel- und osteuropäischen Staaten und in der Verbreitung der Prinzipien von Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten ein. Bei der Bewältigung dieser enorm wichtigen Aufgabe könnte die Mitarbeit von NRO eine große Hilfe sein.

Dieser Aufsatz widmet sich daher der Zusammenarbeit von NRO und Europarat. Dabei sollen drei Fragen im Vordergrund stehen:

1. Wie hat sich der Konsultativstatus der NRO entwickelt?
2. Wie nutzen NRO *und* der Europarat die Möglichkeiten der Kooperation in der Praxis?
3. Wie könnte die Zusammenarbeit verbessert werden?

Exemplarisch wird der Menschenrechtsbereich betrachtet. Traditionell ist die Verbreitung und Durchsetzung der Menschenrechte eines der wichtigsten Anliegen des Europarats. Er ist zweifelsohne die führende Organisation in diesem Bereich in Europa und müsste daher für NRO, die im Menschenrechtsschutz aktiv sind, besonders attraktiv sein.

Der erste Abschnitt des Aufsatzes beschäftigt sich mit dem institutionellen Rahmen der Mitwirkung von NRO beim Europarat sowie mit der Selbstorganisation der NRO in Straßburg.

Im zweiten Abschnitt wird der Versuch unternommen, die tatsächliche Mitwirkung von NRO in der Praxis zu erfassen. Dabei soll zuerst untersucht werden, welche Funktionen die NRO in Straßburg, am Sitz des Europarats, haben, wie ihre Mitwirkung bei den einzelnen Organen des Europarats aussieht und was für eine Rolle sie bei der Politikgestaltung spielen. Danach wird der Blick auf die Mitarbeit von NRO in den einzelnen Mitgliedstaaten des Europarats und auf die Mitwirkungsmöglichkeiten bei einzelnen Konventionen gerichtet.

Zum Schluss werden Problemen sowie Vorschläge zur Verbesserung der Mitarbeit von NRO beim Europarat diskutiert, wobei eine Optimierung des Nutzens für beide Seiten angestrebt werden soll.

Zwei Begriffe spielen in dieser Arbeit eine wichtige Rolle, die beide unterschiedlich definiert werden können: Nichtregierungsorganisationen und Menschenrechte.

Falls nicht anders angegeben, sind im weiteren mit Nichtregierungsorganisationen stets internationale Nichtregierungsorganisationen gemeint. Für sie wurde der Konsultativstatus des Europarats geschaffen. Die Bestimmungen zum Konsultativstatus enthalten aber keine Definition von NRO. Einzig die 1986 vom Europarat vorgelegte *Europäische Konvention zur Anerkennung der Rechtspersönlichkeit internationaler Nichtregierungsorganisationen* stellt eine Liste von Konditionen auf, die Organisationen erfüllen müssen, um unter die Konvention zu fallen. Als NRO gelten danach Vereine, Stiftungen und andere private Institutionen, die ein gemeinnütziges Ziel mit internationalem Nutzen verfolgen, gemäß nationalem Rechte eines Mitgliedstaates gegründet wurden und in mindestens zwei Staaten aktiv sind.[1]

Menschenrechte im klassischen Sinn sind unveräußerliche Rechte jedes Individuums gegenüber der das Gewaltmonopol innehabenden Instanz, also normalerweise dem Staat, der die Pflicht hat, diese Rechte zu schützen und allen Menschen unabhängig von ihrer Staatszugehörigkeit zu gewähren.[2] Welche Rechte im einzelnen zu den Menschenrechten zählen, ist umstritten. Im folgenden sollen die *Europäische Menschenrechtskonvention* (EMRK) und die *Europäische Sozialcharta* als Grundlage dienen. Die EMRK garantiert bürgerliche und politische Rechte und Freiheiten, die Sozialcharta soziale und wirtschaftliche Rechte.

## *2. Der institutionelle Rahmen - Entwicklung und aktueller Stand*

### *2.1 Konsultativstatus*

Der Europarat wurde am 5. Mai 1949 gegründet mit dem Ziel einer engeren Zusammenarbeit der europäischen Staaten zur Festigung des Friedens und zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts. Die Forderung nach einem Europarat ging von einer nichtstaatlichen Bewegung aus, der allerdings zahlreiche prominente Staatsmänner angehörten. Im Mai 1948 fand in Den Haag ein Europakongress statt, der rund 800 Europabefürworter unter der Präsidentschaft von Sir Winston Churchill vereinigte. In der Hauptresolution des Kongresses wurde die Einrichtung einer europäischen parlamentarischen Versammlung gefordert. Diese Idee hatte einen entscheidenden Einfluss auf die Gründung und Ausgestaltung des Europarats.[3]

Eine Mitwirkung von NRO, vergleichbar mit Artikel 71 der VN-Charta[4], ist in der Satzung des Europarats dennoch nicht vorgesehen. In den ersten Jahren seines Bestehens nahm der Europarat eher eine leichte Abwehrhaltung gegenüber NRO ein. Zwar gab es seit 1949 vereinzelt informelle Zusammenarbeit, und die Verlockung, NRO als

Sprachrohr zu nutzen sowie von ihrem Fachwissen zu profitieren, war ebenso vorhanden, doch zeigte das Ministerkomitee bei der Formalisierung dieser Beziehungen deutliche Zurückhaltung.

Obwohl zahlreiche NRO sich um eine solche Formalisierung bemühten, ging das Ministerkomitee erst nur auf zwei bedeutende internationale Gewerkschaftsbünde ein und schuf für diese einen besonderen Konsultativstatus. Damit war der Damm jedoch gebrochen, und es war nahezu unmöglich, anderen einflussreichen NRO einen vergleichbaren Status zu verweigern. Dies galt um so mehr, als die beiden Hauptargumente gegen eine Mitwirkung von NRO - die politische Natur des Europarats sowie die Besetzung der beratenden Funktion durch die Parlamentarische Versammlung (bis 1975 Beratende Versammlung genannt) - von der angeblich zu schützenden Versammlung selbst entkräftet worden waren.[5]

Es war daher klug, den Europarat so schnell wie möglich für NRO zugänglich zu machen und eine für alle gültige Regelung zu finden. Dies geschah sehr gründlich, die Beziehungen wurden fast bis ins letzte Detail durch den Konsultativstatus von 1954 geregelt. Dabei orientierte sich der Europarat an den bereits bestehenden Konsultativsystemen anderer internationaler Organisationen. So wurde z.B. die Aufteilung in verschiedene Kategorien übernommen, die es ermöglichen sollte, nur mit einigen wenigen bevorzugten NRO wirklich engen Kontakt zu pflegen, gleichzeitig aber die große Masse trotzdem in das System aufzunehmen.

Schon bald nach der Einführung des Konsultativstatus zeigte es sich, dass eine Abwehrhaltung nicht nötig war, dass sich die NRO "friedfertig" und kooperativ verhielten und dass an der einen oder anderen Stelle eine fruchtbare Zusammenarbeit zu entstehen begann. Der komplizierte Konsultativstatus mit seinen detaillierten Bestimmungen war eher ein Hindernis. Die neuen Bestimmungen von 1960 brachten einen entschlackten, flexibleren Status mit sich und erlaubten den einzelnen Gremien des Europarats, stärker als bisher von den NRO zu profitieren.

Der starke Anstieg der Zahl der NRO mit Konsultativstatus, von 38 im Jahr 1960 auf 120 im Jahr 1972[6], führte zu neuen Bedenken. Eine Überbeanspruchung des Konsultativstatus und eine Überlastung der davon betroffenen Gremien wurde befürchtet, gleichzeitig zeigte sich immer deutlicher, dass gewisse NRO den Status nur aus Prestige Gründen angestrebt hatten, ohne sich wirklich zu engagieren. Diesen Bedenken wurde 1972 mit einem neuen Konsultativstatus Rechnung getragen. Durch die Übertragung des Vergabeverfahrens an den Generalsekretär und die gleichzeitige Einführung eines Ausschlussverfahrens wurden die Ausschüsse entlastet und ausdrücklich die Möglichkeit gegeben, NRO, die ihren Verpflichtungen nicht nachkamen, auszuschließen. Als weitere Vereinfachung wurde die Einteilung in Kategorien komplett abgeschafft. Schließlich wurde 1972 klar festgehalten, dass auch eine Zusammenarbeit außerhalb des Konsultativstatus durchaus erlaubt ist.

Mit dem heute gültigen Konsultativstatus von 1993 erfolgte die erste formelle Öffnung

gegenüber regionalen und nationalen NRO, auch wenn diese nach wie vor vom Konsultativstatus ausgeschlossen sind. In der Präambel wird dem veränderten politischen Umfeld Rechnung getragen. So anerkennt das Ministerkomitee den bedeutenden Beitrag von NRO zur jüngsten Entwicklung der Demokratien in Europa und betont die Notwendigkeit, NRO stärker zu berücksichtigen.[7]

Die neuen Regeln sollen die Kooperation mit den NRO erleichtern und flexibler gestalten. Die Änderungen sind jedoch nicht einschneidend. Es wurde versucht, mit dem neuen Status eine stärkere Überprüfung der NRO durchzusetzen, um durch die genauere Kenntnis der Tätigkeitsfelder gezielter von den NRO profitieren und um strikter gegen die die Bedingungen nicht erfüllenden Organisationen vorgehen zu können.

Insgesamt entsteht der Eindruck, dass Veränderungen des Konsultativstatus nie aufgrund einer Zukunftsvision ins Rollen kamen, sondern stets der nachholenden Anpassung an die veränderten Gegebenheiten, einem "Einfangen" der Realität, dienten.

## *2.2 Europäische Konvention zur Anerkennung der Rechtspersönlichkeit von internationalen Nichtregierungsorganisationen*

Die Forderung nach einer Anerkennung der Rechtspersönlichkeit von internationalen NRO entstand bereits zu Beginn des 20. Jahrhunderts. Der Europarat nahm sich in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre der Frage an, doch 1970 entschied das Ministerkomitee, das Problem des Rechtsstatus von NRO nicht weiterzuverfolgen, da dringendere Probleme die Ressourcen bereits erschöpften. 1980 wurde das Anliegen wieder aufgenommen. Am 24. April 1986 konnte schließlich die *Europäische Konvention zur Anerkennung der Rechtspersönlichkeit von internationalen Nichtregierungsorganisationen* zur Unterzeichnung aufgelegt werden. Am 1. Januar 1991 trat die Konvention mit der erforderlichen Ratifizierung durch drei Staaten in Kraft. Bis zum 28. Oktober 1998 haben sieben Staaten die Konvention ratifiziert.[8] Bei einer Anzahl von 40 Mitgliedern des Europarats ist das kein berauschendes Ergebnis, dennoch ist mit der Konvention erstmals ein Instrument zur Anerkennung der Rechtspersönlichkeit von internationalen NRO überhaupt in Kraft getreten.

Artikel 2, der zentrale Artikel der Konvention, besagt, dass die Rechtspersönlichkeit und -kapazität, über die eine NRO in dem Staat, in dem sie ihren satzungsgemäßen Sitz hat, verfügt, in den anderen Vertragstaaten als Recht anerkannt werden sollen.[9] Merle stellte den Inhalt von Artikel 2 in einem anschaulichen Vergleich dar: Wie eine Schnecke ihr Haus mit sich herumtrage, so könnten die NRO ihre Identität und ihren Status mit sich herumtragen, ohne in jedem Staat neu über ihre Anerkennung verhandeln zu müssen.[10]

Damit deckt die Konvention nur einen kleinen Bereich der von den NRO gewünschten internationalen rechtlichen Absicherung und Bevorzugung ab. Dennoch könnte die Konvention ein wichtiges Hilfsmittel sein, um den NRO die Arbeit in den Mitgliedstaaten zu erleichtern. Ihre Nützlichkeit kann sie jedoch nur dann unter Beweis stellen, wenn sie

von wesentlich mehr Staaten als bisher, besonders in Mittel- und Osteuropa, ratifiziert wird.

### 2.3 Selbstorganisation der Nichtregierungsorganisationen

Erstaunlich viele Jahre vergingen, bis sich die NRO zu organisieren und eine feste Kooperationsstruktur aufzubauen begannen. Erst mit der Ernennung von Georg Kahn-Ackermann zum Generalsekretär des Europarats 1974 erfolgte der notwendige Anstich. Kahn-Ackermann wandte sich in einem Brief vom 18. Dezember 1974 an die Vorsitzenden aller NRO mit Konsultativstatus. Darin betonte er die Bedeutung von NRO sowie seine Absicht, die Zusammenarbeit mit ihnen zu verstärken. Er bot an, regelmäßig Informationstreffen zu bestimmten Themen durchzuführen und lud alle NRO zu einer Zusammenkunft am 22. Januar 1975 in Straßburg ein, um einen direkten Dialog zu ermöglichen.

Mit diesem Brief hatte der Generalsekretär den Startschuss zu einer ganzen Reihe von Initiativen zur Neubelebung der Mitwirkung von NRO gegeben. Nach langem Hin und Her beschlossen die interessierten NRO-Vertreter 1976, einen NRO-Verbindungsausschuss als ständiges Organ einzusetzen, unter der jährlichen Kontrolle der *Plenarkonferenz der Internationalen Nichtregierungsorganisationen mit Konsultativstatus beim Europarat*. [11]

Heute hat der Verbindungsausschuss 25 Mitglieder. Er ist ein Verbindungs- und Informations-, aber kein Repräsentativorgan. Zu seinen Aufgaben zählen die Vorbereitung der Plenarkonferenz, die Kontaktpflege mit dem Sekretariat des Europarats, das Mitverfolgen der sektoriellen Treffen der NRO sowie die Förderung der Zusammenarbeit von NRO mit dem Europarat.

Erst 1991 verabschiedete die Plenarkonferenz das System der NRO-Gruppierungen nach Interessengebieten. Die drei Hauptziele sind die Erleichterung der Beratungen zwischen NRO, die im gleichen Bereich aktiv sind, das Bereitstellen eines gemeinsamen NRO-Diskussionspartners für die verschiedenen Gremien des Europarats und die Ausarbeitung gemeinsamer Standpunkte und Vorgehensweisen, um eine effektivere Partnerschaft mit den politischen Gremien zu ermöglichen. [12]

Einige Gruppierungen haben Beobachterstatus in den entsprechenden Expertenausschüssen, und auch zu den Parlamentsausschüssen konnten inzwischen Kontakte geknüpft werden. So informiert die Parlamentarische Versammlung die Gruppenkoordinatoren regelmäßig über ihre Arbeit. Dennoch besteht weiterhin Harmonisierungsbedarf mit den Organen des Europarats, um die Zusammenarbeit zu verbessern und einen größeren Einfluss zu gewinnen. [13]

Eine eigene Entwicklung nahm die NRO-Gruppierung mit dem Interessengebiet Menschenrechte. Eine solche Gruppierung bestand de facto bereits seit 1966. In diesem Jahr lud der Direktor für Menschenrechte des Generalsekretariats erstmals Vertreter von NRO ein. Die Sitzungen sollten dazu dienen, mit NRO Ideen über die Rolle derselben

innerhalb des Europarats, deren Stärkung und deren Teilnahme am Internationalen Jahr für Menschenrechte 1968 auszutauschen.[14] Bald entwickelten sich die Sitzungen zu einem Forum für einen lebhaften Austausch von Ideen und Projekten zwischen dem Europarat und den NRO, aber fast noch mehr zwischen den NRO. Viele Initiativen, die später vom Europarat aufgegriffen wurden, stammten von dieser Gruppierung.

Mit der Entstehung der NRO-Gruppierungen nach Interessengebieten wurden die Menschenrechtstreffen in diesen Rahmen eingegliedert. Doch im Gegensatz zu den anderen Gruppierungen war der Koordinator nicht ein NRO-Vertreter, sondern das Direktorat für Menschenrechte. Wegen dieser Besonderheit passte die Menschenrechtsgruppierung nicht wirklich in das Konzept der NRO-Gruppierungen. 1994 wurde bekannt gegeben, dass diese Gruppe nicht mehr unter die NRO-Gruppierungen falle.[15] Das Direktorat für Menschenrechte führte die Treffen mit den NRO außerhalb dieses Rahmens weiter.

Schon seit Mitte der 80er Jahre waren die Sitzungen jedoch nicht mehr so erfreulich verlaufen wie zu Beginn. Das Schwergewicht verlagerte sich immer mehr von einer aktiven Beteiligung der NRO hin zu einem reinen Informationstreffen des Direktorats für Menschenrechte, an dessen Rande zwar weiterhin gemeinsame Empfehlungen verabschiedet wurden, doch kaum noch mit lebhaften Diskussionen und einem wirklichen Austausch von Ideen. Da die Anstrengungen des Sekretariats zur Verbesserung der Situation kaum zu sichtbaren Resultaten führten und vor allem die aktive Beteiligung der NRO an dem Prozess äußerst gering blieb, beschloss das Direktorat für Menschenrechte 1997, die Treffen nicht weiter durchzuführen, da sie kein effektives Forum für die Zusammenarbeit mehr seien.

Nach dem Rückzug des Direktorats für Menschenrechte bildete sich 1997 eine NRO-Interessengruppierung zu Menschenrechten nach dem Schema der schon bestehenden NRO-Gruppierungen.

### *3. Die Zusammenarbeit in der Praxis am Beispiel der Menschenrechte*

#### *3.1 Mitwirkung der NRO am Sitz des Europarats*

Am Sitz des Europarats beteiligen sich NRO am normativen Prozess der Schaffung von internationalen, politisch und/oder rechtlich verbindlichen Verhaltensregeln. Häufig vertreten NRO fortschrittliche Ideen zum Schutz der Menschenrechte, die im ersten Moment unrealistisch und nicht durchsetzbar erscheinen, und tragen diese an das Ministerkomitee und die Parlamentarische Versammlung heran. Außerdem reagieren sie oftmals schneller auf veränderte Bedingungen, als es die meist trägeren "offiziellen" Strukturen vermögen.[16] Gleichzeitig schaffen sie parallel dazu das geeignete politische Klima in den Gesellschaften der Mitgliedstaaten, um solche Ideen durchsetzbar zu machen.

Auf der Ebene des Ministerkomitees ist die Mitwirkung von NRO naturgemäß am

geringsten, da das Ministerkomitee das Entscheidungsorgan des Europarats ist. Eine Mitwirkung ist daher vor allem bei den Fachausschüssen möglich und sinnvoll. Die Fachausschüsse bereiten die Entscheidungen des Ministerkomitees vor. Ihre Arbeit wird von den Regierungen zumeist als sehr sensibel bewertet und erfolgt daher auf vertraulicher Basis. Sowohl die Sitzungen der Ausschüsse als auch deren Dokumente sind in der Regel vertraulich. Dies erschwert eine aktive Begleitung der Ausschussarbeit durch NRO. Es erschwert aber auch eine Einschätzung und Bewertung der tatsächlich stattfindenden Mitwirkung von NRO, da NRO nur unter der Auflage der Vertraulichkeit überhaupt Zugang zu den Ausschüssen bekommen. Dies gilt insbesondere für NRO mit Beobachterstatus.

Der Beobachterstatus in den durch das Ministerkomitee eingesetzten Ausschüssen wird durch die Resolution (76) 3 geregelt. § 5 besagt, dass jeder ständige Ausschuss für sich oder für ihm verantwortliche Ausschüsse durch einstimmigen Entschluss Beobachter, auch von NRO, zulassen kann, sofern das Ministerkomitee nicht dagegen einschreitet.[17] Der Besitz des Konsultativstatus ist dabei keine Bedingung. Die Geschäftsordnung der Ausschüsse gibt den Beobachtern das Recht, mit Erlaubnis des Vorsitzenden mündliche und schriftliche Erklärungen zu den diskutierten Themen abzugeben. Vorschläge von Beobachtern können zur Abstimmung gebracht werden, wenn dies von einem Ausschussmitglied unterstützt wird. Selbstverständlich haben Beobachter kein Recht, an den Abstimmungen teilzunehmen.

Bei der Vergabe des Beobachterstatus wird sehr darauf geachtet, die Zahl der Beobachter klein zu halten, um die Arbeit der Ausschüsse nicht zu behindern.[18] Zur Zeit verfügen drei NRO über Beobachterstatus beim Ständigen Ausschuss für Menschenrechte - *Amnesty International (AI)*, die *Internationale Juristenkommission (ICJ)* und die *Internationale Vereinigung der Menschenrechtsligen (FIDH)*. [19] Allerdings handelt es sich dabei um einen eingeschränkten Status für besondere Aktivitäten und/oder spezielle Tagesordnungspunkte, die von Fall zu Fall durch den Ausschuss ausgewählt werden. Die NRO-Interessengruppierung für Gleichberechtigung genießt seit 1994 Beobachterstatus beim Ständigen Ausschuss für Gleichheit zwischen Frauen und Männern.

Die NRO beklagten sich mehrmals über die restriktive Handhabung der Aufnahmeverfahren und die allgemeinen Schwierigkeiten, an der Diskussion der Expertenausschüsse teilzuhaben, die vor allem durch mangelnde Informationen über die Arbeit der Ausschüsse bedingt sind.

Doch trotz der eher schwierigen Umstände regen NRO immer wieder Aktivitäten des Expertenausschusses für Menschenrechte an. Oft steht dieser den Anliegen anfänglich skeptisch bis ablehnend gegenüber, doch nicht selten zahlen sich Hartnäckigkeit und Lobbytätigkeit nach einer gewissen Zeit (dabei kann es sich um etliche Jahre handeln) aus. Ein Beispiel ist die von ai geforderte Abschaffung der Todesstrafe.

Gegenüber der Parlamentarischen Versammlung übernehmen NRO ähnliche Funktionen

wie gegenüber dem Ministerkomitee und seinen Ausschüssen. Hier gilt es, Abgeordnete für Initiativen zu gewinnen, laufende Projekte zu kommentieren, zu unterstützen oder zu bekämpfen und schließlich der Versammlung bei der Umsetzung und Überwachung zu helfen.

Wie bereits festgestellt sind die Kontaktmöglichkeiten der NRO zum Ministerkomitee und seinen Ausschüssen stark eingeschränkt, so dass die NRO zumeist versuchen müssen, die Parlamentarische Versammlung für ihre Anliegen zu gewinnen.

Für die Versammlung kann das durchaus eine zweischneidige Angelegenheit sein, da die NRO nicht nur als Ideenlieferanten, Lobbyisten, Berater und in einigen Fällen als Verbündete gegenüber dem die Entscheidungen treffenden Ministerkomitee wahrgenommen werden können, sondern auch als Konkurrenten. Ebenso wie die NRO sehen sich die Parlamentarier als Vertreter der Zivilgesellschaft (im Gegensatz zu den NRO sind sie von der Bevölkerung gewählt, also demokratisch legitimierte Vertreter) und als Berater des Ministerkomitees.

NRO zeichnen immer wieder verantwortlich für Themen, die von der Versammlung und ihren Ausschüssen aufgenommen werden. Sie erreichen dies durch direktes Lobbying bei einzelnen Parlamentariern, die das Problem dann in die Versammlung hineintragen, durch großangelegte, öffentlichkeitswirksame Kampagnen, die die Versammlung zum Handeln anregen, oder durch Memoranda und Briefe an einzelne Ausschüsse.

Die Parlamentsausschüsse können selber entscheiden, ob und unter welchen Bedingungen sie NRO-Beobachter zulassen oder Anhörungen mit NRO-Vertretern organisieren wollen. Daher lässt sich kaum eine generelle Aussage über die Mitwirkung von NRO in den Ausschüssen machen. Die meisten Ausschüsse haben aber über Jahre hinweg einen engen Kontakt zu einer bestimmten Anzahl von NRO. Mit der Einrichtung der NRO-Interessengruppierungen ergab sich eine neue Möglichkeit der Kommunikation zwischen den Parlamentarischen Ausschüssen und den NRO. So informieren die Ausschüsse die Interessengruppierungen regelmäßig über die aktuelle Arbeit der Versammlung.[20]

Zahlreiche NRO machen zumindest gelegentlich Gebrauch von der Möglichkeit, den Sitzungen der Parlamentarischen Versammlung beizuwohnen. Sie verfügen dort über keinerlei Mitwirkungsrechte, können sich aber informieren und Kontakte zu Parlamentariern knüpfen.

Die Beispiele der Zusammenarbeit von NRO und Versammlung sind zahlreich. Ein Paradebeispiel ist die Entstehung der *Europäischen Konvention zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung*. Die Idee, ein präventives System mit uneingeschränktem Besuchsrecht in Gefängnissen zu Friedenszeiten zu schaffen, angelehnt an das Besuchsystem des IKRK während Kriegszeiten, stammte von dem Genfer Gautier. Er gründete 1977 das *Schweizer Komitee gegen Folter* (seit 1992 Association for the Prevention of Torture - APT) und hoffte, mit seinem Anliegen bei den Vereinten Nationen Erfolg zu haben. Die *Internationalen Juristenkommission* (ICJ)

nahm sich des Projekts an und schlug vor, ein präventives Besuchssystem als fakultatives Zusatzprotokoll zur VN-Konvention anzubieten. Da eine Annahme des Protokolls unsicher war und viel Zeit bis zu seiner Realisierung verloren zu gehen drohte, kam von der Parlamentarischen Versammlung des Europarats der Vorschlag, das System vorerst auf europäischer Ebene zu realisieren. Auf Anfrage des Rechtsausschusses legten das *Schweizer Komitee* und die *ICJ* einen Konventionsentwurf vor.[21] Der Expertenausschuss für die Ausweitung der in der Europäischen Menschenrechtskonvention festgelegten Rechte erarbeitete daraufhin den Entwurf für eine Konvention zur Verhütung von Folter und unmenschlicher Behandlung. Der Expertenausschuss organisierte eine Anhörung mit Vertretern der *ICJ*, des *Schweizer Komitees* und dem *IKRK*. [22] Die *ICJ* konnte zudem als Beobachterin im Expertenausschuss für Menschenrechte bei den vertraulichen Sitzungen der Entwurfserarbeitung mitwirken. 1987 wurde die Konvention zur Unterzeichnung aufgelegt, und in Kraft trat sie 1989.

Seit 1978 besteht ein *Gemeinsamer Ausschuss Parlamentarier - NRO-Verbindungsausschuss*. Resultate der Ausschussarbeit waren verschiedene Veranstaltungen sowie eine Empfehlung der Parlamentarischen Versammlung, mit welcher sich die Versammlung beim Ministerkomitee für mehr Mittel für die NRO einsetzte[23] und eine Resolution, in der sie zwar die unterschiedliche Rolle von Parlamentariern und NRO betonte, sich aber für eine verstärkte Kooperation zwischen den beiden aussprach und die Parlamente der Mitgliedstaaten unter anderem dazu aufforderte, Ressourcen für NRO und Parlamentarier zur Verfügung zu stellen, um eine solche Kooperation zu ermöglichen.[24] Nach 1991 gingen die Aktivitäten des Gemeinsamen Ausschusses etwas zurück. Er blieb zwar ein Forum für den Meinungsaustausch, allerdings ohne konkrete Aktionen. In den letzten Jahren kam daher eine Diskussion über die Notwendigkeit einer Revitalisierung des Ausschusses in Gange. 1997 wurde der Gemeinsame Ausschuss ersetzt durch den neugebildeten *Unterausschuss für Beziehungen zu NRO* des Ausschusses für Beziehungen zu den nationalen Parlamenten und zur Öffentlichkeit. Der Unterausschuss trat im Februar 1997 erstmals zusammen im Beisein von Mitgliedern des Büros des NRO-Verbindungsausschusses.[25] Die Beziehungen zum Generalsekretariat des Europarats werden von den NRO generell als sehr gut bezeichnet. Das Sekretariat ist zwar in erster Linie ein Dienstleistungsorgan, das für das administrative Funktionieren des Europarats sorgen muss, und nicht ein politisches Organ. Dennoch ist sein Einfluss auf die Politik des Rats nicht zu unterschätzen. So wird das Sekretariat häufig damit beauftragt, Memoranda und Berichte zu anstehenden Fragen und Problemen auszuarbeiten. Hierbei ist die Mitarbeit von NRO durchaus erwünscht. Die Sekretariatsberichte dienen als eine wichtige Grundlage für Entscheidungen des Ministerkomitees und der einzelnen Ausschüsse. Sie haben durchaus Einfluss auf die Gestaltung der entsprechenden Politiken, auch wenn in den Berichten immer wieder betont wird, dass man keine Entscheidungen vorweg nehmen wolle.

Eine andere Aufgabe des Sekretariat ist es, den Informationsfluss zwischen Europarat und NRO zu gewährleisten. 1975 begann das Generalsekretariat mit der Organisation eines allgemeinen jährlichen Informationstreffens. Das Direktorat für Menschenrechte war, wie bereits erwähnt, schon viel früher auf die NRO zugegangen. Seit 1974 organisiert das Generalsekretariat zusätzlich sektorielle Treffen, um die NRO besser über die Aktivitäten des Europarats zu informieren. Seit 1977 wurden diese Treffen bei jeder Parlamentssession durchgeführt, so dass bis Mitte der 90er Jahre pro Jahr drei bis sechs sektorielle Treffen zu unterschiedlichen Themen und drei Treffen für den Menschenrechtsbereich stattfanden. Letztere wurden 1997 abgeschafft. Insgesamt ging die Zahl der sektoriellen Treffen in den letzten Jahren deutlich zurück.[26]

### *3.2 Mitwirkung von Nichtregierungsorganisationen in den Mitgliedstaaten*

Eine wichtige Verpflichtung der NRO ist es, die Ziele des Europarats - das Zusammenwachsen Europas, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte - nach Kräften zu fördern. Dies tun sie nicht in erster Linie am Sitz des Europarats, sondern vor allem indem sie die Aktivitäten des Rats in die Mitgliedstaaten hinaustragen und dessen Anstrengungen dort multiplizieren.

Zur Zeit ist die Mitwirkung der NRO in den Mitgliedstaaten eindeutig der Bereich, in dem die größten Erfolge aufzuweisen sind. Mit relativ wenig Unterstützung durch den Europarat und viel Eigeninitiative stellen NRO zahlreiche Projekte auf die Beine und helfen der europäischen Bevölkerung, sich der durch die Regierungen zugesicherten Menschenrechte auch zu bedienen. Zusätzlich übernehmen sie die Funktion des *watchdogs*, der überprüft, ob sich die Regierungen an die eingegangenen Verpflichtungen halten, und sich nicht scheut, auf wunde Stellen mit deutlichen Worten hinzuweisen. Dadurch füllen sie eine Lücke im System des zwischenstaatlichen Menschenrechtsschutzes und tragen entscheidend zu den Erfolgen des Europarats im Menschenrechtsbereich bei. Interessant ist, dass ausgerechnet in diesem Bereich sehr oft mit nationalen und regionalen NRO zusammengearbeitet wird, die keine Möglichkeit haben, einen Konsultativstatus zu erhalten.

Eines der wichtigsten, wenn nicht das wichtigste Interesse des Europarats an einer Kooperation mit NRO von Anfang an war die Verbreitung von Informationen über die Arbeit des Europarats. In allen Versionen des Konsultativstatus nahm diese Funktion des "Sprachrohrs" eine wichtige Stellung ein. Nicht zuletzt wegen der spärlichen Präsenz des Europarats in den Massenmedien ist die Hoffnung groß, wenigstens ein besonders interessiertes und engagiertes Publikum über die Publikationen und Aktionen der NRO erreichen zu können.

Eine sehr sinnvolle Aktivität von NRO ist die Übersetzung wichtiger Europaratsdokumente in die Sprachen der neuen Mitgliedsländer. Die offiziellen Sprachen des Europarats sind Französisch und Englisch, und es ist in erster Linie Aufgabe der einzelnen Mitgliedstaaten, die Dokumente in ihre Landessprachen zu

übersetzen. Im Zuge der Entwicklung der letzten Jahre ist der Europarat zwar dabei, wenigstens die allerwichtigsten Dokumente in die bedeutendsten Sprachen Mittel- und Osteuropas zu übersetzen, aber die Mittel sind begrenzt.[27] Die Mittel sind ebenfalls knapp in den neuen Mitgliedsländern. Zudem liegt es nicht unbedingt im Interesse jeder Regierung, die europäischen Menschenrechtsinstrumente in der eigenen Bevölkerung zu verbreiten und auch in Minderheitensprachen zu übersetzen.

NRO publizieren nicht nur Informationen über die Aktivitäten des Europarats oder dessen Dokumente. Sie produzieren auch Anleitungen und Handbücher darüber, wie diese Instrumente am besten genutzt werden.

Ein relativ neues Medium ist das Internet. Viele NRO sind im World Wide Web präsent. Allerdings berichten sie nur selten auf diesem Weg über den Europarat, sondern beschränken sich zumeist, wenn überhaupt, auf einen Verweis auf die Webseiten des Rats. Auch die NRO-Abteilung des Generalsekretariats ist im Internet vertreten (<http://www.coe.fr/ong/ngo.htm>). Leider wird die Seite selten aktualisiert. Damit wird die Chance, das Internet als aktives Kontakt- und Kommunikationsmittel zu den NRO zu nutzen, verpasst. Dafür sind auf der Homepage des Europarats sonst sehr viele Informationen, Dokumente und aktuelle Meldungen zu finden.

NRO beschränken sich nicht nur auf das passive Publizieren von Informationen über die Arbeit des Europarats, wie es im Konsultativstatus vorgesehen ist, sondern sie betreiben ebenfalls aktive Bildungsarbeit. Die Aufklärung und Bewusstseinschaffung über Menschenrechte, insbesondere in den neuen, aber auch in den alten Mitgliedstaaten des Europarats, ist eine so große Aufgabe, dass sie der Europarat mit seinen sehr beschränkten finanziellen und personellen Mitteln unmöglich alleine lösen kann. Die Kenntnisse von NRO und deren Bereitschaft, an dieser Aufgabe mitzuwirken, sind sehr wichtig. Das Wissen über die Menschenrechtsinstrumente und deren Anwendung wird hauptsächlich durch eine Vielzahl unterschiedlicher Veranstaltungen vermittelt. Diese Veranstaltungen - Seminare, Kolloquien, Konferenzen, Vorlesungen - werden von NRO in Eigenregie oder in Zusammenarbeit bzw. mit Unterstützung des Europarats durchgeführt. Die Zielgruppen reichen von Juristen und Polizisten bis hin zu NRO-Aktivisten, Gefängnispersonal und gewöhnlichen Bürgern.

Die Beispiele für solche Veranstaltungen sind sehr zahlreich und haben besonders seit der Aufnahmewelle neuer Mitgliedstaaten in der ersten Hälfte der 90er Jahre stark zugenommen. Für 1998 beantragten NRO für über 70 Trainingsprogramme und Studienaufenthalte Unterstützung durch das Demosthenes Programm des Europarats.[28] Einige NRO, wie z.B. die *Internationale Helsinki Föderation für Menschenrechte* und ihre nationalen Komitees oder *Interights*, haben sich in den letzten Jahren zu richtigen Ausbildungsprofis gemausert.

NRO verfügen nicht selten über Informationen, die dem Europarat und den Regierungsexperten fehlen. Gerade wenn es um Menschenrechtsverletzungen geht, sind NRO oft besser informiert und eher bereit, diese Informationen weiterzugeben (im

Gegensatz zu Regierungsexperten). Ein Vertreter von *Amnesty International* bezeichnet Information, vor allem Information über Menschenrechtsverletzungen, als das weitaus wichtigste Produkt von NRO.[29]

Durch ihre Präsenz vor Ort und ihre Fact-Finding Missionen in einzelne Länder können NRO auf Menschenrechtsverletzungen aufmerksam machen. Sie nehmen eine wichtige Funktion im Überwachungsprozess zur Einhaltung der von den Ländern eingegangenen Verpflichtungen, im so genannten Monitoring, ein.

Experten-, Beobachter- und Untersuchungsmissionen, die von der Parlamentarischen Versammlung in Staaten, die sich um eine Aufnahme in den Europarat bewerben, entsandt werden, um die Situation vor Ort zu überprüfen und einzuschätzen, treffen sich dort regelmäßig mit nationalen und regionalen Nichtregierungsorganisationen, um ihr Bild von der Lage zu vervollständigen.[30] Nach der Aufnahme können sich NRO an der Überprüfung der von den neuen Staaten mit dem Eintritt eingegangenen Verpflichtungen beteiligen und der Parlamentarischen Versammlung entsprechende Informationen zukommen lassen.

Einen neuen Ansprechpartner haben die NRO mit dem parlamentarischen Monitoring-Ausschuss[31] gewonnen, der am 25. April 1997 seine Arbeit aufnahm. Die Zusammenarbeit mit dem Ausschuss dürfte durch die Vertraulichkeit seiner Arbeit etwas erschwert werden. Der Ausschuss tagt hinter verschlossenen Türen, und auch seine Berichte bleiben üblicherweise bis zur Antwort des betroffenen Staates vertraulich. Dies verhindert aber nicht den Kontakt zwischen den Berichterstattermissionen und NRO während der Untersuchungen in einem Land. So kontaktierten alle Berichterstattermissionen, die zwischen April 1997 und April 1998 entsandt wurden, während ihres Besuchs Nichtregierungsorganisationen.[32]

Auch die Lobbyarbeit ist ein großes Betätigungsfeld von NRO. Die Mittel, derer sie sich bedienen, sind entweder stille Diplomatie oder die Mobilisierung der öffentlichen Meinung und die Ausnützung des dadurch entstehenden Drucks auf die Regierungen. In Zusammenhang mit dem Europarat setzen sich NRO in den Mitgliedstaaten, insbesondere bei den nationalen Parlamenten, z.B. dafür ein, dass die einzelnen Länder die Konventionen des Europarats unterzeichnen und ratifizieren. Sie erinnern Regierungen zudem immer wieder an die eingegangenen Verpflichtungen.

Der Bereich des Lobbying, sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene, ist nur schwer zu erfassen, da es sich dabei meist um informelle Aktivitäten handelt. Durch diese Aktivitäten tragen NRO aber in großem Masse dazu bei, dass Menschenrechte auf innerstaatlicher Ebene durchgesetzt werden.[33] Dies ist äußerst wichtig, denn zwischenstaatliche Abkommen können letztlich nur ein Hilfsmittel zur Verwirklichung der Menschenrechte sein. Danach handeln müssen die nationalen Regierungen. Für die NRO ist es umgekehrt sehr wertvoll, wenn sie sich bei ihrer Lobbytätigkeit auf internationale Abkommen, denen sich die Regierungen verpflichtet haben, berufen können.

### 3.3 Die Rolle von NRO bei einigen ausgewählten Konventionen des Europarats

Die *Europäische Menschenrechtskonvention* bietet NRO zwei Beteiligungsmöglichkeiten. Ist eine NRO selber von einer Menschenrechtsverletzung betroffen, kann sie laut Artikel 34 eine Beschwerde an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte richten. Die Klagemöglichkeit gilt nicht, falls nur einige Mitglieder einer NRO von Menschenrechtsverletzungen betroffen sind, es sei denn, die Verletzung erfolgt aufgrund der Mitgliedschaft oder die Mitglieder befinden sich alle in derselben Situation, die auch der Grund für die Mitgliedschaft ist.[34]

Die zweite Beteiligungsmöglichkeit von NRO liegt in der Unterstützung eines Beschwerdeführers, z.B. durch Beratung und Rechtshilfe bei der Aufsetzung der Beschwerde und während des Verfahrens. Dadurch kann das Ungleichgewicht zwischen dem individuellen Kläger und dem angeklagten Staat, der wesentlich mehr Mittel und Experten zu Verfügung hat, etwas ausgeglichen werden.[35] So wurden z.B. 1993 und 1994 bei der Europäischen Kommission für Menschenrechte rund 100 Beschwerden aus von Kurden bewohnten Gebieten im Südosten der Türkei eingereicht. Ermöglicht wurde die Einreichung dieser Beschwerden durch die *Human Rights Association* in Ankara und dem in London ansässigen *Kurdish Human Rights Project*. Die Kläger unterzeichneten Vollmachten für britische Anwälte des *Human Rights Centre, University of Essex*, und des *Bar Human Rights Committee*, die die Beschwerden ordnungsgemäß vorbereiteten.[36]

Gelegentlich wird einer NRO eine Drittparteienintervention gestattet, d.h. sie darf Informationen vorlegen, die zur Analyse eines Falls beitragen. Zwischen 1983 und 1996 gab es 33 Anträge auf eine Drittparteienintervention, 22 davon wurden zugelassen.[37]

Die *Europäische Konvention zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe* sieht vor, dass sich das Überwachungsorgan der Konvention, der Europäische Ausschuss zur Verhütung von Folter, "mit jeder Person, von der er annimmt, dass sie ihm sachdienliche Auskünfte geben kann, ungehindert in Verbindung"[38] setzen darf. Darunter fallen natürlich auch Vertreter von NRO. Diese Kontakte sind nicht nur während der Besuche in den einzelnen Ländern wichtig, sondern helfen bereits bei der Vorbereitung der Besuche. Durch Berichte und Informationsbriefe der NRO wird der Ausschuss auf mögliche kritische Stellen, die einen Besuch wert wären, aufmerksam gemacht. Während der Besuche setzt sich der Ausschuss regelmäßig mit NRO in Verbindung.

Das Kontrollsystem der *Europäische Sozialcharta* verlangt, dass die Vertragsparteien einen Bericht über die Anwendung der von ihnen angenommenen Bestimmungen vorlegen. Nationale Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen können zu den Berichten Stellung nehmen.

Das Zusatzprotokoll für ein System der Kollektivbeschwerde (Additional Protocol to the European Social Charter Providing for a System of Collective Complaints), das 1998 in Kraft getreten ist, führt ein neues System der Kollektivbeschwerde ein, das es nationalen

und internationalen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden und Nichtregierungsorganisationen ermöglicht, sich bei Verstößen gegen die Charta mit einer Beschwerde direkt an den Europarat zu wenden. Ein Sachverständigenausschuss prüft die Beschwerde und erstellt einen Bericht. Das Ministerkomitee kann daraufhin Empfehlungen aussprechen und/oder, auf Wunsch des betreffenden Staates, den Regierungsausschuss mit der Sache befassen. Zur Zeit werden die ersten Beschwerden von NRO vom Sachverständigenausschuss behandelt. Es ist zu hoffen, dass sich die NRO dieses Protokolls bedienen werden, um den Bestimmungen der Sozialcharta zu einer besseren Durchsetzung zu verhelfen. Bislang haben allerdings nur sechs der vierzig Europaratstaaten das Zusatzprotokoll ratifiziert (Stand: März 1999).

### *3.4 Probleme bei der Zusammenarbeit*

Natürlich verläuft die Zusammenarbeit nicht ohne Probleme und Unstimmigkeiten[39], was angesichts der großen Zahl der Akteure, der unterschiedlichen Machtbefugnisse und Legitimationen und der Verschiedenheit der einzelnen NRO nicht verwundert.

Die Gefahr, dass sich NRO vom Europarat abkehren, besteht, wenn sich dieser zu oft hinter dem Deckmantel der Vertraulichkeit versteckt und sich insbesondere die Regierungsfachausschüsse nicht vermehrt gegenüber den NRO öffnen, ihre Arbeitsweise demokratisieren und zumindest besser über ihre Pläne und Diskussionen informieren. Auch die Mitwirkung bei der Parlamentarischen Versammlung und ihren Ausschüssen läuft häufig nicht optimal, obwohl hier mehr Ansprechpartner und Möglichkeiten für die NRO gegeben sind. Ist eine Mitwirkung der NRO tatsächlich gewünscht, so muss dieser Wunsch in einem verstärkten Zugehen auf die NRO deutlich werden. Gleichzeitig muss den NRO Gelegenheit gegeben werden, die Auswirkungen ihrer Anregungen mit zu verfolgen, damit nicht der Eindruck haften bleibt, Sisyphusarbeit zu leisten.

Es ist zwar verständlich, dass in den einzelnen Gremien manchmal Unklarheit darüber besteht, mit welcher Berechtigung einige NRO Interessen vertreten oder auf welcher Grundlage sie ihre Arbeit leisten. Diesen Problemen sollte jedoch nicht mit einer Abwehrhaltung der einzelnen Organe begegnet werden, sondern durch einen konstruktiven Dialog und eine strengere Überprüfung der Liste der NRO mit Konsultativstatus, so wie es der aktuelle Status vorsieht. Zudem hat sich zumindest an einigen Stellen, z.B. beim Direktorat für Menschenrechte, über Jahre hinweg ein fundiertes Wissen darüber angesammelt, mit welchen NRO eine sinnvolle und fruchtbare Kooperation stattfinden kann. Das darf allerdings nicht dazu führen, dass andere NRO keine Chance erhalten.

Es gilt zu bedenken, dass in den letzten fünfzig Jahren ein beachtliches Menschenrechtsinstrumentarium geschaffen wurde, das zwar noch Lücken aufweist, dessen Wirksamkeit aber hauptsächlich durch Schwierigkeiten bei der Durchsetzung eingeschränkt wird. Es scheint, dass viele NRO diese Tatsache erkannt haben und ihre begrenzten Kräfte nun vermehrt für die Implementierung in den einzelnen Staaten selbst

verwenden und der Schaffung neuen Rechts auf internationaler Ebene geringere Priorität einräumen. Dadurch verlieren sie das Interesse, am Sitz des Europarats tatkräftig mitzuwirken, bzw. konzentrieren sich auch dort auf die Unterstützung der Durchsetzungsmechanismen, wie am Beispiel der EMRK beobachtet werden kann.

In diesem Zusammenhang könnte es wichtig sein, NRO aus Mittel- und Osteuropa nicht nur in die Bildungs-, Informations- und Monitoringaktivitäten mit einzubeziehen, sondern ihnen verstärkt die Möglichkeit zu geben, bei der Rechtsschaffung des Europarats mitzuwirken und dabei auf spezifische Probleme ihrer Länder hinzuweisen, die von den westeuropäischen NRO vielleicht übersehen oder falsch eingeschätzt werden. Ebenso sollten diese NRO gründlich in der Anwendung der EMRK geschult werden, um ihre Bevölkerung dabei tatkräftig und sachverständig unterstützen zu können.

Erschwert wird der Einbezug der NRO aus den neuen Mitgliedstaaten nicht nur durch die allgemeinen Probleme, die sich noch verstärkt gerade auf diese NRO auswirken (fehlende Finanzmittel; mangelhafter Informationsfluss), sondern zusätzlich dadurch, dass es sich oft um nationale NRO handelt, die vom Konsultativstatus ausgeschlossen sind.

Die gesamte Beziehung zwischen dem Europarat und den NRO wird immer wieder getrübt durch finanzielle und personelle Engpässe. Die Mitgliedstaaten sollten ernsthaft prüfen, ob nicht durch einen geringfügig höheren Geldeinsatz eine beachtliche positive Wirkung erzielt werden könnte. Die Gefahr besteht, dass gerade die "begehrteren" NRO sich vom Europarat abwenden und ihre Kräfte auf die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen, deren Töpfe besser gefüllt sind, konzentrieren. Hier müssen die Regierungen entscheiden, wo sie ihre Prioritäten setzen wollen.

Natürlich ist es nicht nur die Aufgabe des Europarats, sich für eine fruchtbare Kooperation mit NRO einzusetzen. Nichtregierungsorganisationen (zumindest die internationalen), die wirklich mitarbeiten wollen, haben zahlreiche Möglichkeiten, dies im gegebenen Rahmen zu tun. Bevor sie eine Verbesserung der Bedingungen verlangen, sollten sie sich fragen, ob sie die vorhandenen Möglichkeiten überhaupt ausschöpfen und genügend Eigeninitiative aufweisen. So könnte z.B. das Instrument des Memorandums besser genutzt oder die Mitwirkung an der Erstellung des mittelfristigen Arbeitsprogramms des Europarats verstärkt werden.

Organisationen, die bereit sind, Zeit und Energie in die Mitwirkung beim Europarat zu investieren, haben gute Chancen, gehört zu werden, es sei denn, sie vertreten einseitig Partikularinteressen, die nicht im Interesse des Rats und der Allgemeinheit liegen.

#### *4. Vorschläge zur Verbesserung der Zusammenarbeit*

Natürlich können mit zusätzlichen Finanzmitteln nicht alle Probleme, die sich bei der Mitwirkung von NRO ergeben, gelöst werden. Kleine Reformen sind nötig und befinden sich zum Teil bereits in der Umsetzung.

1997 beschloss das Sekretariat ein Sieben-Punkte-Programm, um den NRO eine

Verbesserung der Mitwirkung beim Europarat zu ermöglichen. So ist geplant, ein Organisationsdiagramm des Europarats und der wichtigen Verwaltungsbeamten in den einzelnen Abteilungen zu erstellen sowie ein Verzeichnis der Ausschüsse und anderen Gremien des Europarats zu schaffen.[40] Bei den doch recht komplexen Strukturen des Europarats und den sich immer wieder neu bildenden Regierungsfachausschüssen dürfte dies eine wirkliche Hilfe für NRO sein. Ein weiteres Hilfsmittel ist das 1997 in Neuauflage erschienene NRO-Verzeichnis, das allerdings bereits wieder stark überarbeitungsbedürftig ist. Des weiteren ist geplant, einen Teil des jeweils im September stattfindenden Informationstreffens dazu zu nutzen, Informationen über die Strukturen des Europarats zu vermitteln, insbesondere für neu in den Konsultativstatus aufgenommene NRO.[41]

Mit dem Sieben-Punkte-Programm werden erste Schritte gemacht, um den Europarat für NRO durchsichtiger und fassbarer zu machen. Doch noch wesentlich schwieriger ist es für die einzelnen Gremien des Europarats, einen Überblick über die fast 400 NRO mit Konsultativstatus zu erhalten. Und eine NRO, über deren Arbeit und Struktur kaum etwas bekannt ist, wird auch nicht konsultiert werden. Daher wäre es wünschenswert, einen Katalog anzulegen, am besten in Form eines Loseblattsystems, der die einzelnen NRO nach einem bestimmten Schema beschreibt, wobei der Arbeitsaufwand am geringsten wäre, wenn sich jede NRO selber präsentierte. Ein Sammelsystem hätte den Vorteil, dass das Projekt ohne lange Vorlaufzeit sofort gestartet und laufend mit den neu eingereichten Selbstbeschreibungen ergänzt werden könnte. Gibt es innerhalb einer Organisation wichtige Änderungen, so könnte diese ohne großen Aufwand ihren Eintrag anpassen. Ein solches Verzeichnis wäre nicht nur für den Europarat, sondern, wie die *Association for the Prevention of Torture (APT)* festhält, auch für die NRO von großem Nutzen, um die Kooperation zwischen NRO zu verbessern.[42]

Verstärkt genutzt werden sollten die Chancen eines gemeinsamen Auftretens von NRO. Für den Europarat hat dies den Vorteil, mit der stets steigende Zahl der NRO besser zurechtzukommen, da *ein* Vertreter die gemeinsamen Beschlüsse vieler NRO übermitteln könnte. Für die NRO liegt der Vorteil in einer Kosten- und Zeitersparnis, da nicht mehr jede einzelne Organisation vor Ort präsent sein müsste. Gerade im Zeitalter der modernen Kommunikationsmittel wäre es denkbar, dass Versammlungen vor Ort teilweise durch Internet-Konferenzen und ähnliches ersetzt würden. Der NRO-Verbindungsausschuss könnte hierbei eine wichtige Funktion übernehmen und damit zugleich den weiter entfernt angesiedelten NRO, die bisher in Straßburg nie vertreten waren, Gelegenheit geben, sich besser über NRO-Aktivitäten zu informieren und von außerhalb zu partizipieren.

Da die NRO keine einheitliche Masse sind, müsste ein System flexibler Koalitionsbildung gefunden werden, d.h. zu einzelne Sachfragen müssten sich verschiedene Gruppierungen herausbilden. Als nächstes wäre ein Konsensbildungsprozess vonnöten. Dieser dürfte nicht als Gleichmacherei verstanden werden, sondern als eine Chance, unterschiedliche

Vorstellungen und Interessen auszutarieren und damit letztlich einen Vorschlag auf den Tisch zu legen, den eine breite Basis für vertretbar hält und der damit mehr Chancen hätte, Gehör und Verständnis auf parlamentarischer oder ministerieller Ebene zu finden. Der Informationsfluss vom Europarat zu den NRO und umgekehrt muss nach wie vor verbessert werden. Hier kann eine gut gepflegte, informative und laufend aktualisierte Internetpräsenz auf beiden Seiten Vereinfachung und Kostenersparnis bringen. Ein entsprechendes Verzeichnis der Homepages wäre auf jeden Fall wünschenswert. Der verstärkte Einsatz von Email-Listen könnte den Austausch von Dokumenten vereinfachen.

Wünschenswert wäre auch eine Öffnung und eine größere Rechenschaftspflicht auf der ministeriellen Ebene, insbesondere in bezug auf die Regierungsfachausschüsse. Der Europarat sollte als transparente Organisation ein Vorbild für seine Mitgliedstaaten sein und sich nicht so häufig hinter dem Vorwand der Vertraulichkeit verstecken. Dadurch hätte er die Chance, noch mehr als bisher von kreativen Anregungen aus der Zivilgesellschaft zu profitieren.

## Fußnoten

- (1) *Council of Europe*, European Convention on the Recognition of the Legal Personality of International Non-Governmental Organisations, 24. April 1986, Art. 1.
- (2) vgl. z.B. *Ermacora, Felix*, Menschenrechte in der sich wandelnden Welt, Bd. 1: Historische Entwicklung der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Österreichische Akademie der Wissenschaften, Philosophisch-historische Klasse, Bd. 297) Wien 1974, S. 26ff u. S. 62 oder *Wolfrum, Rüdiger (Hg.)*, Handbuch Vereinte Nationen, 2., neub. Aufl., München 1991, S. 544f.
- (3) *Golsong, Heribert*, Les organisations non gouvernementales internationales et le Conseil de l'Europe, in: Les Organisations Non Gouvernementales en Suisse (Etudes et Travaux de l'Institut des Hautes Etudes Internationales; 14), Genf 1973, S. 93-106, S. 95.
- (4) Charta der Vereinten Nationen, in: *A. Randelzhofer (Hg.)*, Völkerrechtliche Verträge, 7. neub. Aufl., Berlin 1995, S. 1-28, S. 18, Art. 71: "Der Wirtschafts- und Sozialrat kann geeignete Abmachungen zwecks Konsultation mit nichtstaatlichen Organisationen treffen, die sich mit Angelegenheiten seiner Zuständigkeit befassen."
- (5) *Consultative Assembly*, Opinion No 6 on the principles which should govern relations between the Council of Europe and non-governmental organisations, 24. September 1953.
- (6) *Committee of Ministers*, CM (89) 183, Relations between the Council of Europe and Non-Governmental Organisations. Secretariat document prepared by the Directorate of Political Affairs, 31. Oktober 1989, Annexe IVc.
- (7) *Committee of Ministers*, Resolution (93) 38 on Relations between the Council of Europe and International Non-Governmental Organisations, 18. Oktober 1993, Präambel.
- (8) Belgien; Griechenland; Großbritannien; Österreich; Portugal; Schweiz; Slowenien. Siehe *Council of Europe*, Conventions and Agreements. Chart showing signatures and ratifications of Conventions and Agreements concluded within the Council of Europe, Strasbourg 1998, Nr. 124 (Stand: 28.10.1998).
- (9) *Council of Europe*, European Convention on the Recognition of the Legal Personality of International Non-Governmental Organisations, 24. April 1986, Art. 2.
- (10) *Merle, Marcel*, Un imbroglio juridique: le "statut" des OING, entre le droit international et les droits nationaux, in: Transnational Associations, Jg. 47 (1995) S. 266-272, S. 271.
- (11) Rapport de la réunion générale des ONG (Strasbourg, 24-25 janvier 1977), in: Transnational Associations, Jg. 29 (1977) S. 127-128, §8.
- (12) *Liaison Committee of the Non-Governmental Organisations*, Functioning of the NGO Groupings by Area of Interest, 23. Januar 1997, §1.

- (13) *Liaison Committee of the Non-Governmental Organisations*, ONG.CONF.PL (98) 3, 1998 Plenary Conference of NGOs, 28 January 1998, Progress Report of the Liaison Committee of NGOs (October 1996-October 1997), §I.7.
- (14) *Directorate of Human Rights*, H(66) 7, Meeting of non-governmental organisations interested in questions relating to human rights, 5 May 1966, 25. Mai 1966, S. 3.
- (15) *Liaison Committee of the Non-Governmental Organisations*, ONG.CONF.PL (94) 4, Conférence Plénière 1994 des ONG, Rapport des Activités des Regroupements d'ONG par Secteurs d'Intérêt, 26-27 janvier 1994, Rapport des Activités des Regroupements d'ONG par Secteurs d'Intérêt, S. 1.
- (16) *Drzemczewski, Andrew*, The Role of NGOs in Human Rights Matters in the Council of Europe, in: *Human Rights Law Journal*, Vol. 8 (1987) No. 2-4, S. 273-282, S. 281.
- (17) *Committee of Ministers*, Resolution (76) 3 on Committee Structures, Terms of Reference and Working Methods, 18. Februar 1976, §5.
- (18) *Committee of Ministers*, CM (90) 87, Granting of Observer Status with Intergovernmental Committee of Experts to International Non-Governmental Organisations, Secretariat memorandum prepared by the Directorate of Political Affairs, 21. Mai 1990, §2.
- (19) *Council of Europe*, Relations between the Council of Europe and Non-Governmental Organisations, 4. März 1996, §12.
- (20) *Liaison Committee of the Non-Governmental Organisations*, ONG.CONF.PL (97) 2, 1997 Plenary Conference of NGOs. Minutes of the 1996 Plenary Conference of NGOs, §V.
- (21) *Parliamentary Assembly*, Doc. 5099, Report on the Protection of detainees from torture and from cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, 7. Juli 1983.
- (22) *Parliamentary Assembly*, Doc. 5704, Request for an Opinion from the Committee of Ministers on the draft European convention for the prevention of torture and inhuman or degrading treatment or punishment, 18. Februar 1987, Appendix II, §6-10.
- (23) *Parliamentary Assembly*, Recommendation 1180 (1992) on citizens' participation in politics, 7. Februar 1992.
- (24) *Parliamentary Assembly*, Resolution 980 (1992) on citizens' participation in politics, 7. Februar 1992.
- (25) *Liaison Committee of the Non-Governmental Organisations*, ONG.CONF.PL (98) 3, 1998 Plenary Conference of NGOs, 28 January 1998, Progress Report of the Liaison Committee of NGOs (October 1996-October 1997), §I.5.
- (26) vgl. *Liaison Committee of the Non-Governmental Organisations*, ONG.CONF.PL (98) 3, §II.
- (27) *Drzemczewski, Andrew*, The Council of Europe's Co-operation and Assistance Programmes with Central and Eastern European Countries in the Human Rights Field, 1990 to September 1993, in: *Human Rights Law Journal*, Vol. 14 (1993) No. 7-8, S. 229-248, S. 231f.
- (28) *Directorate of Human Rights*, DEMO/DDH(97)6, Assistance with the Development and Consolidation of Democratic Security. Co-operation and Assistance Programmes with Countries of Central and Eastern Europe in the Legal and Human Rights Field, Demosthenes and Demosthenes-Bis Programmes. Proposals for 1998 Bilateral Activities Submitted By Non-Governmental and Other Organisations and Professional Associations in the Field of Human Rights, 23. September und 1. Oktober 1997.
- (29) *Rodley, Nigel S.*, The work of non-governmental organizations in the world-wide promotion and protection of human rights, in: *Transnational Associations*, Jg. 44 (1992) S. 202-206, S. 203.
- (30) *Conseil de l'Europe*, Sources d'information sur le rôle et le fonctionnement des organisations non gouvernementales dans le domaine des droits de l'homme, Actes (Conférence internationale, Ljubljana, 11-13 novembre 1994), 1996, S. 9f.
- (31) Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee).
- (32) *Parliamentary Assembly*, Doc. 8057, Progress of the Assembly's monitoring procedures (April 1997-April 1998), Report by the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States (Monitoring Committee), 2. April 1998, §22.
- (33) *Posner, Michael H./Candy Whittome*, The status of human rights NGOs, in: *Columbia Human Rights Law Review*, Vol. 25 (1994) Nr. 2, S. 269-290, S. 272.
- (34) *Directorate of Human Rights*, H(74) 22, 20<sup>th</sup> meeting of international organisations interested in human rights questions. The role of non-governmental organisations in the procedure of the European Commission of Human Rights (Memorandum prepared by the Secretariat of the European Commission of Human Rights), 5. November 1974, §4: Als Beispiel für den letzteren Fall wird in

- dem Dokument die Notgemeinschaft der Abrißbeschädigten genannt.
- (35) *Nowicki, Marek Antoni*, NGOs before the European Commission and the Court of Human Rights, in: Netherlands Quarterly of Human Rights, Vol. 14 (1996) No. 3, S. 289-302, S. 296.
  - (36) *Nowicki*, NGOs before the European Commission and the Court of Human Rights (1996), S. 294f.
  - (37) *Nowicki*, NGOs before the European Commission and the Court of Human Rights (1996), S. 297.
  - (38) Europäisches Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe vom 26. November 1987, in: *Bundeszentrale für Politische Bildung (Hg.)*, Menschenrechte. Dokumente und Deklarationen, 2. akt. u. erw. Aufl., Bonn 1995, S. 271-284, Art. 8.4.
  - (39) Das von Horst Keller gezeichnete ausschließlich positive Bild läßt sich bei genauer Betrachtung nicht halten. *Keller, Horst*, Werte statt Grenzen. Der Europarat - Wegbereiter und Vordenker, Rheinbreitbach 1999, S. 106-107.
  - (40) Diese Vorschläge waren von der Association for the Prevention of Torture eingebracht worden, siehe *Association for the Prevention of Torture (APT)*, Improving Co-operation Between Human Rights NGOs and the Council of Europe. Suggestions from the Association for the Prevention of Torture, 3. April 1997 (erhältlich bei der APT), S. 2.
  - (41) *Liaison Committee of the Non-Governmental Organisations*, ONG.CONF.PL (98) 3, 1998 Plenary Conference of NGOs, 28 January 1998, Progress Report of the Liaison Committee of NGOs (October 1996-October 1997), §I.4.
  - (42) *Association for the Prevention of Torture (APT)*, Improving Co-operation Between Human Rights NGOs and the Council of Europe (1997), S. 3.