

**DIE MITWIRKUNG DER
NICHTREGIERUNGSORGANISATIONEN
BEIM EUROPARAT IM
MENSCHENRECHTSBEREICH**

**Magisterarbeit zur Erlangung des Grades
einer Magistra Artium**

**vorgelegt der
Philosophischen Fakultät der
Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität
zu Bonn**

**von
Michèle Martina Roth
aus Scherzingen/CH**

Mai 1998

INHALTSVERZEICHNIS

Abkürzungsverzeichnis

I. EINLEITUNG	1
I.1 ERKENNTNISZIEL	5
I.2 FORSCHUNGSSTAND	6
I.3 AUFBAU UND VORGEHENSWEISE	6
I.4 DEFINITION WICHTIGER BEGRIFFE.....	7
<i>I.4.1 Nichtregierungsorganisationen.....</i>	<i>7</i>
<i>I.4.2 Menschenrechte</i>	<i>9</i>
II. DER INSTITUTIONELLE RAHMEN - ENTWICKLUNG UND AKTUELLER STAND.....	11
II.1 KONSULTATIVSTATUS	11
<i>II.1.1 Diskussion um die Einführung des Konsultativstatus</i>	<i>11</i>
<i>II.1.2 Erster allgemeiner Konsultativstatus</i>	<i>15</i>
<i>II.1.3 Weiterentwicklung des Konsultativstatus bis 1966</i>	<i>18</i>
<i>II.1.4 Neuregelung des Konsultativstatus 1972.....</i>	<i>21</i>
<i>II.1.5 Die aktuellen Bestimmungen.....</i>	<i>24</i>
II.2 EUROPÄISCHE KONVENTION ZUR ANERKENNUNG DER RECHTSPERSÖNLICHKEIT VON INTERNATIONALEN NICHTREGIERUNGSORGANISATIONEN	27
II.3 SELBSTORGANISATION DER NRO	31
<i>II.3.1 Plenarkonferenz und NRO-Verbindungsausschuß</i>	<i>33</i>
<i>II.3.2 NRO-Gruppierungen nach Interessengebieten</i>	<i>38</i>
<i>II.3.3 Sonderfall "Menschenrechte"</i>	<i>40</i>
II.4 ZUSAMMENFASSUNG UND BEWERTUNG	43
III. DIE ZUSAMMENARBEIT IN DER PRAXIS AM BEISPIEL DER MENSCHENRECHTE	47
III.1 MITWIRKUNG DER NRO AM SITZ DES EUROPARATS.....	47
<i>III.1.1 Mitwirkung auf der Ebene des Ministerkomitees.....</i>	<i>48</i>
<i>III.1.2 Mitwirkung bei der Arbeit der Parlamentarischen Versammlung und der Gemeinsame Ausschuß Parlamentarier - NRO-Verbindungsausschuß.....</i>	<i>56</i>
<i>III.1.3 Zusammenarbeit mit dem Sekretariat.....</i>	<i>64</i>

III.1.4 NRO in den Verfahren der Europäischen Menschenrechtskonvention	68
III.2 MITWIRKUNG VON NRO IN DEN MITGLIEDSTAATEN.....	74
III.2.1 Bekanntmachung der Aktivitäten des Europarats.....	74
III.2.2 Bildungsarbeit durch Seminare, Kolloquien und Konferenzen	78
III.2.3 Fact-Finding und Monitoring	79
III.2.4 Lobbying	87
III.3 PROBLEME BEI DER ZUSAMMENARBEIT.....	89
III.4 ZUSAMMENFASSUNG UND BEWERTUNG	91
IV. VORSCHLÄGE ZUR VERBESSERUNG DER ZUSAMMENARBEIT.....	95

LITERATURVERZEICHNIS

1. DOKUMENTE	95
1.1 Dokumente der Beratenden/Parlamentarischen Versammlung des Europarats	99
1.2 Dokumente des Ministerkomitees.....	99
1.3 Dokumente des Direktorats für Menschenrechte des Generalsekretariats	104
1.4 Dokumente des Verbindungsausschusses der Nichtregierungsorganisationen mit Konsultativstatus beim Europarat	107
1.5 Andere Dokumente	109
2. SEKUNDÄRLITERATUR	113

Abkürzungsverzeichnis

AI	Amnesty International
APT	Association for the Prevention of Torture / <i>Vereinigung zur Verhütung von Folter</i>
CJ-R-OR	Select Committee of Experts on international non-governmental organisations / <i>Sonderexpertenausschuß "Internationale Nichtregierungsorganisationen"</i>
DH-ED	Committee of Experts for the Promotion of Education and Information in the Field of Human Rights / <i>Expertenausschuß zur Förderung von Erziehung und Information im Menschenrechtsbereich</i>
ECOSOC	Economic and Social Council of the United Nations / <i>Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen</i>
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EU	Europäische Union
FAO	Food and Agriculture Organisation / <i>Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation</i>
FIDH	Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme / <i>Internationale Vereinigung der Menschenrechtsligen</i>
I.C.F.T.U.	International Confederation of Free Trade Unions / <i>Internationaler Bund Freier Gewerkschaften</i>
ICJ	International Commission of Jurists / <i>Internationale Juristenkommission</i>
I.F.C.T.U.	International Federation of Christian Trade Unions / <i>Internationaler Bund Christlicher Gewerkschaften</i>
IFSPO	International Federation of Senior Police Officers / <i>Internationaler Verband der höheren Polizeibeamten</i>
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
INTERIGHTS	International Centre for the Legal Protection of Human Rights / <i>Internationales Zentrum für den Rechtsschutz von Menschenrechten</i>
INTERPHIL	International Standing Conference on Philanthropy / <i>Internationale ständige Konferenz der Philanthropie</i>
IPI	International Press Institute / <i>Internationales Presse-Institut</i>
MK	Ministerkomitee
NGO	Non-Governmental Organisation / <i>Nichtregierungsorganisation</i>
NRO	Nichtregierungsorganisation
OAS	Organisation of American States / <i>Organisation Amerikanischer Staaten</i>
OEEC	Organisation for European Economic Cooperation / <i>Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit</i>
PV	Parlamentarische Versammlung des Europarats
SCAT	Swiss Committee Against Torture / <i>Schweizerisches Komitee gegen Folter</i>
UIA	Union of International Associations / <i>Union Internationaler Vereinigungen</i>
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation / <i>Organisation für Erziehung, Wissenschaft und Kultur der Vereinten Nationen</i>
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees / <i>Hochkommissar für Flüchtlinge der Vereinten Nationen</i>
VN	Vereinte Nationen

I. Einleitung

I.1 Erkenntnisziel

Obwohl internationale Nichtregierungsorganisationen (NRO) bereits seit Ende des 19. Jahrhunderts eine gewisse Rolle in der Politik spielen, so haben sie doch erst in den letzten Jahrzehnten einen ungeheuren Aufschwung erlebt und zwar 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 und besitzen mittlerweile einen festen Platz in zahlreichen Theorien der internationalen Politik.¹

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.

Ziel dieser Arbeit ist es zu beschreiben, welche Formen die Mitwirkung von NRO beim Europarat annimmt und welche Auswirkungen sie hat. Dabei sollen folgende Kernfragen im Vordergrund stehen:

1. Welche Mitwirkungsmöglichkeiten für NRO sieht der Konsultativstatus vor?
2. Wie haben sich diese Möglichkeiten seit der Gründung des Europarats entwickelt?
3. Wie nutzen NRO und der Europarat diese Möglichkeiten in der Praxis?
4. Findet eine Zusammenarbeit auf informeller Basis außerhalb des durch den Konsultativstatus vorgegebenen Rahmens statt?
5. Welche Probleme stellen sich bei der Mitwirkung von NRO?
6. Wie könnte die Zusammenarbeit verbessert werden?

Die Fragen (besonders Fragen 3-5) sollen exemplarisch am Beispiel der Menschenrechte behandelt werden. Diese Einschränkung wurde vorgenommen, um das Thema im Rahmen einer Magisterarbeit umfangmäßig bewältigen zu können. 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.

¹ vgl. dazu zusammenfassend: Czempiel, Ernst-Otto, Internationale Politik. Ein Konfliktmodell, Paderborn 1981, Kap. 3.3 oder die aktuelle Diskussion um das Konzept der Weltordnungspolitik, z.B.: Messner, Dirk/Franz Nuscheler, Global Governance. Herausforderungen an die deutsche Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert (Stiftung Entwicklung und Frieden, Policy Paper 2) Bonn 1996.

I.2 Forschungsstand

Die Forschung widmet dem Europarat wenig Aufmerksamkeit. Wissenschaftliche Arbeiten von am Europarat unbeteiligten Personen sind selten. Nur wenige Arbeitsbereiche und wichtige Konventionen des Europarats werden von der Forschung gebührend behandelt, allen voran die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK).

Das Thema "Zusammenarbeit zwischen Nichtregierungs- und Zwischenstaatlichen Organisationen" findet in der wissenschaftlichen Literatur einen relativ großen Niederschlag. Allerdings wird dabei meist auf die Vereinten Nationen (VN) und ihre Sonderorganisationen oder auf andere vieldiskutierte Organisationen wie die Europäische Union (EU) eingegangen. Selten findet man Vergleiche zum Europarat.

Die einzige Monographie zu dem Thema dieser Arbeit stammt von Peter H. Rohn² und wurde bereits 1957 veröffentlicht. Zwei kurze Aufsätze von Paul Symonds³ (1980) und Giuseppe Vedovato⁴ (1993) geben einen etwas aktuelleren Überblick.

Die Literatur zum Menschenrechtsschutz in all seinen Facetten ist dagegen sehr umfangreich. Wird dabei auf die Funktion des Europarats bzw. der NRO eingegangen, werden diese Arbeiten für das hier zu behandelnde Thema interessant.

Abgesehen davon läßt sich die verwendete Sekundärliteratur grob aufteilen in Arbeiten zur Rolle von NRO im allgemeinen, der Rolle von zwischenstaatlichen Organisationen und NRO im Menschenrechtsschutz und Studien zur Arbeit einzelner NRO.

Wenn man bedenkt, daß der Europarat seit seiner Entstehung mit NRO zusammenarbeitet, ja seine Gründung letztlich sogar solchen Vereinigungen verdankt⁵, so ist diese Zusammenarbeit eine gründlichere Analyse wert.

I.3 Aufbau und Vorgehensweise

Der erste Hauptteil der Arbeit (Kap. II) beschäftigt sich mit dem institutionellen Rahmen der Mitwirkung von NRO beim Europarat. Zuerst soll ein kurzer Blick auf die Entstehung des Europarats und die Entwicklung der Mitarbeit von NRO bis hin zum ersten Konsultativstatus geworfen werden. Anschließend wird die Entwicklung des Konsultativstatus bis heute und dessen Bedeutung für die

² Rohn, Peter H., Relations between the Council of Europe and international non governmental organizations (Thesis, Institute of European Studies, University of the Saarland) Bruxelles 1957.

³ Symonds, Paul, Die NGO und der Europarat, in: Projekt Europa (1980) Nr. 10, 49-54.

⁴ Vedovato, Giuseppe, Le rôle international des organisations non gouvernementales. Relations entre le Conseil de l'Europe et les ONG, in: Rivista di studi politici internazionali, Jg. 60 (1993) Nr. 2, 291-297.

⁵ European Movement (Hg.), The European Movement and the Council of Europe, with forewords by Winston S. Churchill and Paul-Henri Spaak, London 1950.

Zusammenarbeit untersucht. Ein spezielles Unterkapitel ist der Konvention zur Anerkennung der Rechtspersönlichkeit von internationalen Nichtregierungsorganisationen gewidmet.

Schließlich soll die Selbstorganisation der NRO in Straßburg näher unter die Lupe genommen werden. Lange hat es gedauert, bis das gegenseitige Mißtrauen überwunden werden konnte und eine Plenarkonferenz, ein NRO-Verbindungsausschuß sowie Interessengruppierungen ins Leben gerufen wurden.

Grundlage für den ersten Teil sind hauptsächlich die entsprechenden Dokumente des Europarats, der NRO-Plenarkonferenz und des NRO-Verbindungsausschusses, die im Archiv des Rats in Straßburg zugänglich sind.

Im zweiten Teil (Kap. III) wird der Versuch unternommen, die tatsächliche Mitwirkung von NRO in der Praxis zu erfassen. Dabei soll zuerst untersucht werden, welche Funktion 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 gerichtet. Schließlich werden die Probleme, die sich in der Praxis ergeben, erörtert.

Die Bearbeitung des zweiten Teils erforderte verschiedene Vorgehensweisen, die in der Kombination ein möglichst vollständiges Bild ergeben sollen. Um eine erste Orientierung zu bekommen, wurde an rund vierzig NRO, die Konsultativstatus beim Europarat haben und sich auf die eine oder andere Art und Weise mit Menschenrechten beschäftigen, ein Fragebogen verschickt, nicht mit dem Anspruch einer repräsentativen Umfrage, sondern um erste Eindrücke zu gewinnen und ein Stimmungsbild zu erhalten. Knapp die Hälfte der angeschriebenen Organisationen beantwortete den Fragebogen.

Parallel dazu wurde nach offiziellen Berichten und nach Beschreibungen der Zusammenarbeit durch aktiv beteiligte Personen gesucht, sei es aus dem Blickwinkel der NRO oder des Europarats.

Zum Schluß der Arbeit (Kap. IV) werden Vorschläge zur Verbesserung der Mitarbeit von NRO beim Europarat diskutiert, wobei eine Optimierung des Nutzens für beide Seiten angestrebt werden soll.

I.4 Definition wichtiger Begriffe

Zwei Begriffe spielen in dieser Arbeit eine wichtige Rolle, die beide sehr unterschiedlich definiert werden können: Nichtregierungsorganisationen und Menschenrechte. In diesem Abschnitt soll geklärt werden, mit welcher Bedeutung diese Begriffe im weiteren verwendet werden.

I.4.1 Nichtregierungsorganisationen

Falls nicht anders angegeben, sind im weiteren mit Nichtregierungsorganisationen stets **internationale**

Nichtregierungsorganisationen gemeint (beachte: In englischen Zitaten wird oft die Abkürzung *NGO* für *Non-Governmental Organisation* verwendet). Für sie wurde der Konsultativstatus des Europarats geschaffen.

Die Satzung des Europarats sieht eine Mitwirkung von NRO nicht vor (siehe Kap. II.1.1). Die Bestimmungen zum Konsultativstatus regeln zwar deren Mitwirkungsmöglichkeiten, enthalten aber keine Definition für 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 folgende Bedingungen erfüllen:

- "a) have a non-profit-making aim of international utility;
- b) have been established by an instrument governed by the internal law of a Party;
- c) carry on their activities with effect in at least two States; and
- d) have their statutory office in the territory of a Party and the central management and control in the territory of that Party or of another Party."⁶

Wie der Name schon sagt, sind NRO private, nichtstaatliche Organisationen. Das darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß etliche NRO starke Bindungen zum Staat haben, sei es, weil sie größtenteils vom Staat finanziert werden, weil sie unter Mitwirkung staatlicher Institutionen errichtet worden sind oder weil staatliche Funktionsträger oder Institutionen zu ihren Mitgliedern zählen.

Eines der wichtigsten und am wenigsten umstrittenen Merkmale von NRO ist ihre Gemeinnützigkeit. Dadurch unterscheiden sie sich von kommerziellen Unternehmen. NRO können aber durchaus wirtschaftliche Interessen ihrer Mitglieder vertreten (z.B. internationale Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerverbände). Umstritten ist die Definition des internationalen Nutzen, den die Konvention als weitere Bedingung nennt. Die Betonung liegt auf internationalem im Gegensatz zu rein nationalem Nutzen, wobei als nützlich gilt, was zur Verwirklichung der Ziele der VN und des Europarats beiträgt.⁷

Daß die Internationalität einer NRO erst dann gegeben ist, wenn sie in mindestens zwei Staaten aktiv ist, scheint auf den ersten Blick selbstverständlich. Allerdings gibt es durchaus nationale NRO, deren

⁶ Council of Europe, European Convention on the Recognition of the Legal Personality of International Non-Governmental Organisations, 24. April 1986, Art. 1.

⁷ Council of Europe, Explanatory Report on the European Convention on the Recognition of the Legal Personality of International Non-Governmental Organisations, Strasbourg 1986, §8 und 9; Council of Europe, European Convention on the Recognition of the Legal Personality of International Non-Governmental Organisations, Präambel.

Aktivitäten auf die internationale Politik ausgerichtet sind und 'internationale' NRO, die wiederum sehr national geprägt sind (daher der internationale Nutzen).

Die beiden anderen Merkmale, die die Konvention nennt (b und d), sind rein juristischer Natur und ihre Hervorhebung mit dem Zweck der Konvention zu erklären. Darauf wird weiter unten (Kap. II.2) eingegangen.

Mangels anderer Definitionen innerhalb des Europarats muß man davon ausgehen, daß sich dieser bei der Verleihung des Konsultativstatus an obigen Punkten orientiert.

Während die Konvention einen Mindestkatalog an Bedingungen aufstellt, findet man in der Literatur zahlreiche Versuche, den NRO-Begriff enger zu fassen bzw. die NRO zu klassifizieren. Deren Verschiedenartigkeit ist jedoch so groß, daß die meisten dieser Versuche kaum zur Klärung beitragen.⁸ Um dennoch einen kleinen Überblick über die Vielfalt der NRO zu gewinnen, seien hier Willets' acht Idealtypen genannt. Willets unterscheidet zwischen Gruppierungen, die in erster Linie spezifische Eigeninteressen ihrer Mitglieder vertreten (sectional groups) und solchen, die für eine "allgemeines" Gut (aus ihrer Sicht) werben (promotional groups).⁹ Zur ersten Kategorie gehören Organisationen mit wirtschaftlichem Hintergrund (sectional economic groups) wie Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften, Berufsvereinigungen (professional associations) und Freizeitvereine (recreational groups) wie z.B. internationale Sportverbände oder die Weltorganisation der Pfadfinder.

Zur zweiten Kategorie zählt Willets Wohltätigkeitsorganisationen (welfare agencies), religiöse Organisationen (religious organizations), Gruppen mit einer gemeinsamen Identität, die es durchzusetzen gilt (communal groups), wie Frauenorganisationen oder Minderheitengruppen, international organisierte, politische Parteien (political parties) und schließlich die eigentlichen Interessengruppen (specific-issue, promotional groups).

Reine Menschenrechtsorganisationen würden in diesem System der letzten Gruppe angehören. Es ist jedoch wichtig zu erkennen, daß Organisationen aus fast allen Gruppen sich auf die eine oder andere Art und Weise mit Menschenrechten beschäftigen können.

1.4.2 Menschenrechte

Menschenrechte im klassischen Sinn sind unveräußerliche Rechte jedes Individuums gegenüber der das Gewaltmonopol innehabenden Instanz, also normalerweise dem Staat, der die Pflicht hat, diese

⁸ vgl. z.B. Feld, Werner J./Robert S. Jordan, *International organizations: a comparative approach*, New York 1988, S. 21-26; Beigbeder, Yves, *Le rôle international des ONG*, Bruylant, Bruxelles 1992; Judge, Anthony J.N., *International Institutions: Diversity, Borderline Cases, Functional Substitutes and Possible Alternatives*, in: Taylor, Paul and A.J.R. Groom (ed.), *International Organization: A Conceptual Approach*, London 1978, S. 28-83; Judge schreibt am Ende seines Aufsatzes: "This chapter in many ways raises more questions than it answers. The confusion over the nature and quantity of international/transnational organisations is at the moment only partially clarified by simplistic definitions of the entities which are thus selected for study." S. 79.

⁹ Willets, Peter, *Pressure Groups as Transnational Actors*, in: Ders. (Hg.), *Pressure Groups in the Global System. The Transnational Relations of Issue-Orientated Non-Governmental Organizations*, London 1982, S. 1-27, S. 2ff.

Rechte zu schützen und allen Menschen unabhängig von ihrer Staatszugehörigkeit zu gewähren.¹⁰ Welche Rechte im einzelnen zu den Menschenrechten zählen, ist umstritten. Da hier aber nicht der Ort ist, um diese Frage zu diskutieren, soll im folgenden die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)¹¹ als Grundlage dienen. Die EMRK garantiert bürgerliche und politische Rechte und Freiheiten, also Rechte der sogenannten "ersten Generation"¹². Dazu zählen z.B. das Recht auf Leben, das Verbot von Folter und unmenschlicher Behandlung, das Verbot von Zwangsarbeit, das Recht auf Freiheit und Sicherheit, das Recht auf ein Gerichtsverfahren nach rechtsstaatlichen Grundsätzen, das Recht auf Achtung des Privatlebens, die Gedankens-, Gewissens- und Religionsfreiheit, das Recht auf freie Meinungsäußerung, das Versammlungsrecht und das Verbot von Diskriminierung.

Der Europarat hat sich ebenfalls mit Rechten der zweiten Generation, mit sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechten beschäftigt, was sich am deutlichsten in der Europäischen Sozialcharta niedergeschlagen hat, doch sollen in dieser Arbeit diese Rechte ebenso wie die kollektiven Minderheitenrechte nicht behandelt werden. Diese Einschränkung ist nicht als Wertung zu verstehen, sondern ist ausschließlich ein Gebot des vorgegebenen Umfangs dieser Arbeit.

¹⁰ 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.

¹¹ Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, in: Bundeszentrale für Politische Bildung (Hg.), Menschenrechte. Dokumente und Deklarationen, 2. aktualisierte u. erweiterte Aufl., Bonn 1995, S. 220-271.

¹² Kühnhardt, Ludger, Ist unser Menschenrechtskatalog ergänzungsbedürftig? Zum Problem der verschiedenen Kategorien von Grundrechten, in: Uertz, Rudolf, Menschenrechte in Ost und West (Studien zur Politischen Bildung; 16) Mainz 1989, S. 89-104, S. 97.

II. Der institutionelle Rahmen - Entwicklung und aktueller Stand

II.1 Konsultativstatus

II.1.1 Diskussion um die Einführung des Konsultativstatus

Der Europarat wurde am 5. Mai 1949 mit der Unterzeichnung der Satzung durch zehn Staaten¹³ gegründet, mit dem Ziel einer engeren Zusammenarbeit der europäischen Staaten zur Festigung des Friedens und zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts. Jedes Mitglied verpflichtete sich zur Einhaltung von Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Menschenrechten sowie zur tatkräftigen Mitarbeit bei der Verwirklichung der Ziele des Europarats.¹⁴

Die Organe des Europarats sind das Ministerkomitee (MK), die Parlamentarische Versammlung (PV, bis 1974 "Beratende Versammlung" genannt - in dieser Arbeit wird der Klarheit halber durchgehend die Bezeichnung "Parlamentarische Versammlung" verwendet) und der Kongreß der Gemeinden und Regionen Europas. Ihre Arbeit wird durch ein Sekretariat unterstützt. Der Sitz des Europarats befindet sich in Straßburg.

Es ist interessant festzustellen, daß die Forderung nach einem Europarat von einer nichtstaatlichen Bewegung ausging, der allerdings zahlreiche prominente Staatsmänner angehörten. Im Mai 1948 führte das Koordinierungskomitee der Bewegungen für eine Europäische Einheit¹⁵ in Den Haag einen Europakongreß durch, 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, die von der französischen und belgischen Regierung aufgenommen und propagiert wurde, hatte einen entscheidenden Einfluß auf die Gründung und Ausgestaltung des Europarats.¹⁶

¹³ Belgien, Dänemark, Frankreich, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Schweden, Großbritannien.

¹⁴ Satzung des Europarates, in: Völkerrechtliche Verträge, hg. v. A. Randelzhofer, 7. neub. Aufl. Berlin 1995, S. 29-41, Präambel und Art. 1 und 3.

¹⁵ In dem Koordinierungskomitee hatten sich im Dezember 1947 die *Internationale Liga für wirtschaftliche Zusammenarbeit*, die *Bewegung für ein Vereintes Europa* (unter Churchill), die *Union Europäischer Föderalisten* und der *Französische Rat für ein geeintes Europa* zusammengeschlossen, alles Bewegungen, die in den Jahren 1946/47 gegründet worden waren. Am 28. Oktober 1948 gründeten diese Organisationen, zusammen mit *Nouvelles Equipes Internationales* und der *Sozialistischen Bewegung für die Vereinigten Staaten von Europa* die *Europäische Bewegung (European Movement)*. Später kam noch die *Europäische Parlamentarische Union* dazu. - Schöndube, Claus, *Der Europarat und die Europäische Bewegung*, in: *Das Europa der Siebzehn. Bilanz und Perspektiven von 25 Jahren Europarat*, Bonn 1974, S. 195-222, S. 197f.

¹⁶ 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.

Eine Mitwirkung von NRO, vergleichbar zu Artikel 71 der VN-Charta¹⁷, ist in der Satzung des Europarats dennoch nicht vorgesehen. Dies ist um so erstaunlicher, als die beiden Dokumente zeitlich nahe beieinander liegen.

Den Aufbau gegenseitiger Beziehungen teilt Rohn in drei Phasen:¹⁸

In der ersten Phase, von der Gründung des Europarats bis Oktober 1951, gab es keine klaren Pläne zur Institutionalisierung der Beziehungen. Schon früh wurde aber deutlich, daß zur allgemeinen Verbreitung der Europäischen Idee in der Bevölkerung alle möglichen Kanäle benützt werden mußten. In einem Bericht vom August 1950 forderte der Generalsekretär, die Abteilung für Information mit den nötigen Mitteln zu versorgen, um Presse, Parlamentarier, Parteien und politische Bewegungen, Beamte, Gewerkschaften, Universitäten und Bildungseinrichtung sowie religiöse und karitative Organisationen mit Bildungsfunktion mit Informationen über die Aktivitäten des Europarats beliefern zu können.¹⁹ Zwar wird der Begriff NRO noch nicht verwendet, dennoch zählten etliche der erwähnten Institutionen zu den NRO.

Ebenfalls im August 1950 empfahl die PV dem Ministerkomitee, private internationale Organisationen, die die europäische Kultur förderten, zu unterstützen.²⁰ Die Form dieser Unterstützung sollte von einfacher Schirmherrschaft bis hin zu finanzieller Hilfe reichen, sofern die entsprechenden Mittel von den Mitgliedstaaten bereitgestellt würden. Als Gegenleistung sollten diese Organisationen das Generalsekretariat periodisch über ihre Aktivitäten und deren Resultate informieren.

Ebenso deutlich war das Interesse vieler NRO, bei der Arbeit des Europarats mitzuwirken. Informelle Kontakte gab es seit der Gründung des Europarats.²¹ So trat z.B. die *European Confederation of Agriculture (CEA)* schon 1949 an den Europarat heran mit der Bitte, an der Arbeit aller technischen Ausschüsse, die eingesetzt werden könnten, mitwirken zu dürfen.²² Die meisten dieser NRO hatten bereits Erfahrung in der Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen und verfügten dort über Konsultativstatus.

¹⁷ Charta der Vereinten Nationen, in: Völkerrechtliche Verträge, hg. v. A. Randelzhofer, 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."

¹⁸ Rohn, Peter H., Relations between the Council of Europe and international non governmental organizations (Thesis, Institute of European Studies, University of the Saarland) Bruxelles 1957, S. 23.

¹⁹ Consultative Assembly, **Doc. 85**, Resolutions adopted by the Committee on General Affairs and agreed to by the Assembly 18th August 1950, at the conclusion of the Debate on the Report from the Committee on General Affairs, 23. Aug. 1950, Appendix II.

²⁰ Consultative Assembly, **Recommendation 35**, Aide aux organisations culturelles, 24. Aug. 1950.

²¹ Levy, Le Conseil de l'Europe et les organisations non gouvernementales, in: Bulletin NGO-ONG (1952) Nr. 4, 430-433, S. 433.

²² Committee of Ministers, **CM (54) 87**, Twentieth Meeting of the Ministers' Deputies. Relations Between the Council of Europe and Non-Governmental Organisations, Memorandum by the Secretariat-General, 15. April 1954, S. 18.

Im Oktober 1951 verabschiedete das Ministerkomitee schließlich eine Resolution zu den Beziehungen zu internationalen Organisationen. Paragraph 4 befaßte sich mit NRO:

"The Committee of Ministers may, on behalf of the Council of Europe, make suitable arrangements for consultation with international non-governmental Organisations which deal with matters that are within the competence of the Council of Europe."²³

Damit begann die zweite Phase der Institutionalisierung der Mitwirkung von NRO. Zahlreiche NRO wandten sich in der Folge an den Europarat mit der Bitte um Konsultativstatus oder ähnliche feste Arbeitsbeziehungen.²⁴

Zu den ersten Bewerbern gehörten die beiden Gewerkschaftsverbände *International Confederation of Free Trade Unions (I.C.F.T.U.)* und *International Federation of Christian Trade Unions (I.F.C.T.U.)*.

Der Rat der *I.F.C.T.U.* forderte bei seinem Treffen im November 1951 die Vergabe eines Konsultativstatus durch den Europarat an internationale Gewerkschaftsorganisationen und übermittelte diese Forderung am 5. Dezember 1951 dem Büro der PV. Die *I.C.F.T.U.* erhielt im Februar 1952 eine erste Anhörung durch die Berater des Ministerkomitees.²⁵ Auf deren Bitte formulierten beide Organisationen ihr Anliegen und ihre Vorstellungen in offiziellen Briefen an den Generalsekretär.²⁶

Das Ministerkomitee beauftragte daraufhin den Generalsekretär mit der Verfassung eines Memorandums und bat die PV um ihre Meinung.

Der Generalsekretär faßte die bisherige Entwicklung und die Forderungen der beiden Gewerkschaftsverbände zusammen und erläuterte die Möglichkeiten, die ihnen der Konsultativstatus beim ECOSOC, der O.E.E.C und der UNESCO bot.²⁷ Den Unterschied zu diesen Institutionen sah der Generalsekretär darin, daß deren Arbeit vornehmlich technischer Natur und eine Zusammenarbeit mit spezialisierten Organisationen sehr fruchtbar sei, während der Europarat in erster Linie eine allgemein

²³ Committee of Ministers, **Resolution (51) 30 F**, Relations with International Organisations, both Inter-governmental and Non-Governmental, 3. Mai 1951, §4.

²⁴ Zu den ersten gehörten: *Central and Eastern European Commission*, 28. Feb. 1951; *International Federation of Christian Trade Unions (I.F.C.T.U.)* 5. Dez. 1951; *International Federation of National Engineers Associations*, 14. Feb. 1952; *European Regional Organisation of the International Confederation of Free Trade Unions (I.C.F.T.U.)*, Feb. 1952; *European Confederation of Agriculture (CEA)*, 25. April 1952; *International Federation of Agricultural Producers (IFAP)*, 26. April 1952; *Institut International des classes moyennes*, April 1952; *Confédération Internationale des Cadres*, April 1952; *Agudas Israel World Organisation (A.I.W.O.)*, Juli 1952; *International Union of Official Travel Organisations*, 25. Nov. 1952;

siehe Committee of Ministers, **CM (54) 87** und Consultative Assembly, **Doc. 43**, Request by the Committee of Ministers for an Opinion on the grant of a consultative status to certain Trade Union Organisations, 15. Sept. 1952, Appendix III.

²⁵ Consultative Assembly, **Doc. 43**, Appendix III.

²⁶ Consultative Assembly, **Doc. 43**, Appendices I u. II.

²⁷ Consultative Assembly, **Doc. 43**, Appendix III.

politische Funktion hätte. Weder könne er sich auf eine spezielle Kategorie von Fragen beschränken, noch bestünde irgendeine NRO mit so ausgedehnten Zielen wie diejenigen des Rats.

Ein weiterer Unterschied bestünde in der Tatsache, daß der Europarat als einzige der erwähnten Institutionen über eine Versammlung mit beratender Funktion verfüge. Die Vorrechte der PV müßten auf jeden Fall geschützt werden. Aus diesem Grund schlug der Generalsekretär vor, daß NRO normalerweise nur mit den entsprechenden Ausschüssen der PV kooperieren sollten. Das MK würde möglicherweise zögern, den NRO das Recht einzuräumen, den Sitzungen der Expertenausschüsse beizuwohnen, zumal bisher keine Einigung darüber erzielt werden konnte, unter welchen Bedingungen Vertreter der PV diesen geschlossenen Treffen beiwohnen dürften.

Unter Berücksichtigung dieser Einwände schlug der Generalsekretär folgende Regelungen vor:

Die Beziehungen zum MK sollten über die zwischenstaatlichen Expertenausschüsse laufen. Die Gewerkschaftsorganisationen erhielten zwar nicht das Recht auf einen ständigen Beobachter mit Rederecht, hätten aber die Möglichkeit, dem Generalsekretär ihre Meinung zu einzelnen Tagesordnungspunkten schriftlich mitzuteilen, und die Ausschüsse könnten daraufhin entscheiden, ob sie einen Vertreter der entsprechenden Organisation anhören möchten.²⁸

Nach Ansicht des Generalsekretärs sollten sich die NRO vor allem auf die Mitwirkung bei der PV konzentrieren. Sie sollten Beobachter zu den Parlamentssitzungen entsenden können und die provisorischen Agenden erhalten. Über den Generalsekretär könnten sie mit den Parlamentsausschüssen kommunizieren, in Form schriftlicher Memoranda, sei es auf eigene Initiative oder auf Anfrage der Ausschüsse. Falls von den Ausschüssen gewünscht, könnte daraufhin auch eine mündliche Anhörung stattfinden.

Falls die Gewerkschaften eine Frage auf die Tagesordnung bringen wollten, so könnten sie dies dem Generalsekretär mitteilen, der nach einer Überprüfung die Frage an den Ständigen Ausschuß weiterleitete.²⁹

Die Gewerkschaften ihrerseits müßten eine Erklärung abgeben, daß sie die Ziele und Prinzipien des Europarats, so wie sie in der Präambel und Artikel 1 der Satzung festgehalten sind, akzeptieren. Sie sollten das Generalsekretariat über ihre Aktivitäten zur Unterstützung des Europarats mit einem jährlichen Bericht informieren und ihm regelmäßig ihre Publikationen zukommen lassen. In ihren Hauptversammlungen sollte die Arbeit des Europarats, sofern sie in ihren Aktivitätsbereich fällt, zur Sprache kommen. Beobachter des Generalsekretariats müßten zu Konferenzen und Kongressen

²⁸ Consultative Assembly, **Doc. 43**, Appendix III, §a.

²⁹ Consultative Assembly, **Doc. 43**, Appendix III, §b.

eingeladen werden. Ferner sollten die Gewerkschaften dem Europarat die größtmögliche Publizität verschaffen.

Die PV empfahl die Gewährung des Konsultativstatus an beide Organisationen nach den Grundsätzen des Memorandums.³⁰ Dieser Empfehlung kam das Ministerkomitee nach.³¹ In Kraft trat der Konsultativstatus jedoch erst 1954, nachdem der Plan für eine gemeinsame Repräsentation der beiden Gewerkschaftsverbände gescheitert war.³²

Wie Rohn richtig konstatiert, drehte sich die Diskussion um den Konsultativstatus in dieser zweiten Phase nicht nur um die beiden Gewerkschaftsorganisationen, sondern immer wieder auch um die Beziehungen zu NRO im allgemeinen.³³ Dies ist nicht erstaunlich, drängten doch etliche andere NRO auf einen Konsultativstatus. Vielmehr verblüfft es, daß nicht von Anfang an, nach dem Vorbild anderer internationaler Organisationen, ein allgemeiner Konsultativstatus geschaffen wurde. Zwar sind die oben erwähnten Einwände des Generalsekretärs nachvollziehbar, dennoch hätte der Nutzen einer Mitwirkung von NRO deutlich sein müssen, besonders da eine solche Mitwirkung schon in verschiedenen Bereichen stattgefunden hatte.³⁴

II.1.2 Erster allgemeiner Konsultativstatus

In der dritten Phase wurden Regelungen für einen allgemeinen Konsultativstatus ausgearbeitet. Im Mai 1953 ersuchte das MK die PV um ihre Meinung zu allgemeinen Prinzipien, die die Beziehung zwischen dem Europarat und NRO leiten könnten. Als Grundlage diene erneut ein Memorandum des Generalsekretariats. Darin wurde erneut darauf hingewiesen, daß der Europarat in erster Linie eine politische Organisation sei und daher vor allem die Unterstützung der öffentlichen Meinung, aber weniger technische Expertise brauche. Daraus folgte, daß

"The profit which the Council might derive from relations with non-governmental international organisations would probably depend more on their ability to inform and influence important sectors of opinion than on their technical qualifications."³⁵

Dagegen protestierte die PV, die die Meinung vertrat, daß sie sehr wohl Bedarf für technische Beratung und Information habe.³⁶

³⁰ Consultative Assembly, **Opinion No 2** on the granting of consultative status to certain trade union organisations, 26. Sept. 1952.

³¹ Committee of Ministers, **Resolution (52) 57**, Relations with Trade Union Organisations, 7 Nov. 1952.

³² Rohn, Relations (1957), S. 39f.

³³ Rohn, Relations (1957), S. 29f.

³⁴ vgl. Committee of Ministers, **CM (54) 87**.

³⁵ Consultative Assembly, **Doc. 141**, Request by the Committee of Ministers for an Opinion on a Memorandum by the Secretariat-General concerning the principles which should govern relations between the Council of Europe and Non-Governmental Organisations, 11. Mai 1953, Memorandum, §2a.

³⁶ Consultative Assembly, **Opinion No 6** on the principles which should govern relations between the Council of

Beim Vergabeverfahren wollte die PV nicht nur nach der Entscheidung des MK informiert (bei einem negativen Entscheid) bzw. um ihre Meinung gebeten werden (bei einem positiven Entscheid)³⁷, sondern von Anfang an am Verfahren beteiligt sein, zumal damit auch darüber entschieden werde, wer der PV und ihren Ausschüssen als Berater zur Verfügung stehe.³⁸

Im Februar 1954 stimmten die Vertreter des MK den ersten allgemein gültigen Bestimmungen für einen Konsultativstatus zu.³⁹ Dabei berücksichtigten sie die Einwände der PV.

Das MK sah vor allem den Nutzen eines Drahts zur öffentlichen Meinung. Eine Behinderung der Versammlung - dies war eine weitere Befürchtung der PV - sei nicht zu erwarten, da die NRO-Vertreter lediglich reservierte Plätze in den öffentlichen Galerien, aber kein Rederecht erhalten würden.⁴⁰

Um den Konsultativstatus zu erhalten, mußte eine NRO verschiedene Voraussetzungen erfüllen. Ihre Ziele und Prinzipien sollten mit denjenigen des Europarats vereinbar sein, ihr Kompetenzbereich bis zu einem gewissen Grad mit demjenigen des Rats übereinstimmen, und sie sollte in ihrem Bereich repräsentativ sein. Des weiteren sollte die NRO ein Interesse an europäischen Fragen haben sowie in der Lage sein, das Wissen über die Ziele und Arbeit des Europarats weiterzuverbreiten. Schließlich mußte sie über einen Sitz mit einem verantwortlichen Bevollmächtigten, über ein die Politik bestimmendes Organ und über die Vollmacht, für ihre Mitglieder zu sprechen, verfügen.⁴¹

Gemäß dem Vorschlag der PV wurden die Bewerbungsunterlagen durch den Generalsekretär gleichzeitig dem MK und der PV übermittelt. Die PV verabschiedete daraufhin eine Empfehlung an das MK. Bei Meinungsverschiedenheit mußte die Angelegenheit erst an einen gemeinsamen Ausschuß übermittelt werden, bevor ein endgültiger Entscheid gefällt werden konnte.⁴²

Die NRO mit Konsultativstatus wurden in drei Kategorien eingeteilt:

Unter die Kategorie A fielen Organisationen, die alle oben genannten Bedingungen komplett erfüllten. Im speziellen mußten sie einen ausgedehnten Aktivitätsbereich vorweisen, der mit einem wichtigen Teil der Arbeit des Rats übereinstimmte, eine ausgedehnte Repräsentativität besitzen und Probleme in ihrem Kompetenzbereich aus einem europäischen Blickwinkel angehen können. NRO in dieser Kategorie sollten bevorzugt behandelt, in ihrer Zahl aber gering gehalten werden.

Europe and non-governmental organisations, 24. Sept. 1953, §2.

³⁷ Consultative Assembly, **Doc. 141**, §2c.

³⁸ Consultative Assembly, **Opinion No 6**, §4.

³⁹ Committee of Ministers, **CM (54) 45**, Memorandum on relations between the Council of Europe and Non-Governmental Organisations (Final Text), 10. März 1954 (approved in Feb. 1954).

⁴⁰ Consultative Assembly, **Doc. 237**, Fifth Report addressed by the Committee of Ministers to the Consultative Assembly in pursuance of Article 19 of the Statute, 20. Mai 1954, §99.

⁴¹ Committee of Ministers, **CM (54) 45**, §IIb.

⁴² Committee of Ministers, **CM (54) 45**, §IIc.

NRO der Kategorie B mußten in einem Bereich tätig sein, der zu einem wichtigen Tätigkeitsfeld des Europarats gehörte und einen nützlichen Beitrag leisten, um für dessen Ziele zu werben.

Konsultativstatus der Kategorie C erhielten Organisationen, die keinen unmittelbaren Wert für den Europarat zu haben schienen - wegen ihres begrenzten Arbeitsbereichs, weil sie sich hauptsächlich mit außereuropäischen Fragen beschäftigten oder wegen ihrer eingeschränkten Möglichkeiten - die aber dennoch gelegentlich bei Einzelfragen nützliche Ratschläge geben konnten.⁴³

In bezug auf das MK sah der Konsultativstatus folgende Regelungen vor:

NRO der Kategorie A konnten, mit Zustimmung der Expertenausschüsse, deren Agenden sowie nichtvertrauliche Dokumente erhalten. Sie durften schriftliche Bemerkungen an den Generalsekretär schicken zu jeder Frage, die auf der Agenda eines Expertenausschusses stand. Die Expertenausschüsse ihrerseits konnten NRO zu in der Agenda enthaltenen Fragen konsultieren. Bei einstimmigem Votum des Expertenausschusses konnten NRO-Vertreter zu einer Anhörung eingeladen werden.

Für NRO der Kategorie B galten die gleichen Bestimmungen, mit der Ausnahme, daß sie nicht zu Anhörungen zugelassen waren.

NRO der Kategorie C konnten, auf Wunsch eines Expertenausschusses, vom Generalsekretär zu einer bestimmten Frage konsultiert werden und erhielten in einem solchen Fall auch die relevanten nichtvertraulichen Dokumente.⁴⁴

Alle NRO mit Konsultativstatus durften Beobachter zu den öffentlichen Sitzungen der PV entsenden, besaßen jedoch kein Rederecht. Eine vorläufige Liste mit Tagesordnungspunkten der PV wurde an die Organisationen der Kategorien A und B gesandt. Alle drei Kategorien sollten vom Generalsekretär die nichtvertraulichen Dokumente der PV, die in ihr Interessengebiet fielen, erhalten. Die Parlamentsausschüsse hatten das Recht, jederzeit NRO aus allen Kategorien zu konsultieren.

Organisationen der Kategorien A und B waren berechtigt, der PV Berichte und Memoranda zu einzelnen Tagesordnungspunkten zukommen zu lassen. Bei Bedarf konnten die Ausschüsse NRO-Vertreter zusätzlich um mündliche Erklärungen bitten.

NRO der Kategorie A besaßen das exklusive Recht, mit Vorschlägen zu neuen Tagesordnungspunkten an den Generalsekretär heranzutreten. Falls eine NRO damit Erfolg hatte, konnte sie eine Anhörung durch den entsprechenden Ausschuß verlangen.⁴⁵

⁴³ Committee of Ministers, **CM (54) 45**, §IIId.

⁴⁴ Committee of Ministers, **CM (54) 45**, §IIIa.

⁴⁵ Committee of Ministers, **CM (54) 45**, §IIIb.

Pflicht der NRO war es, den Aktivitäten und Erfolgen des Europarats, hauptsächlich durch ihre eigenen Publikationen, maximale Publizität in ihrem eigenen Interessenbereich zu verschaffen. Organisationen der Kategorie A und B mußten das Generalsekretariat einladen, Beobachter zu ihren Konferenzen und Kongressen zu entsenden. Sie hatten zudem die Pflicht, dem Generalsekretariat Informationen über Aktivitäten, die von Interesse für den Europarat sein könnten, sowie ihre regelmäßigen Publikationen zuzusenden.⁴⁶

Der Konsultativstatus beinhaltet Pflichten und Rechte für die NRO. Man muß sich jedoch bewußt sein, daß es sich dabei weder um nationales noch um internationales Recht, sondern lediglich um innerorganisationelles Recht handelt.⁴⁷ Das bedeutet, daß diese Rechte vor keinem nationalen oder internationalen Gericht eingeklagt werden können. Dabei sitzt der Europarat natürlich am längeren Hebel. Kommt eine NRO ihren Pflichten nicht nach, so kann ihr der Konsultativstatus entzogen werden. Fühlen sich die NRO in ihren Rechten verletzt, können sie sich zwar beschweren, sind aber auf das Wohlwollen des Europarats angewiesen. Ihre Sanktionsmöglichkeit besteht einzig darin, dem Europarat ihre Expertise zu entziehen.

II.1.3 Weiterentwicklung des Konsultativstatus bis 1966

1957 schlugen Abgeordnete der PV vor, das Verfahren für die Vergabe des Konsultativstatus zu vereinfachen.⁴⁸ Drei Jahre später erfolgte die erste Änderung des Konsultativstatus. Die vorangegangenen Erfahrungen sollten helfen, die Bedürfnisse besser zu berücksichtigen.⁴⁹

Die Bestimmungen wurden wesentlich verkürzt und vereinfacht. Die Voraussetzungen für die Vergabe des Konsultativstatus beschränkten sich nun auf die Repräsentativität der NRO in ihrem Fachgebiet und auf die Fähigkeit, die Ziele des Europarats tatkräftig unterstützen zu können.⁵⁰ Mit diesem Minimalkatalog wurde der Vielfalt der NRO Rechnung getragen.

Wichtigste Neuerung war die Reduktion von drei Kategorien auf zwei. Unter die Kategorie I fielen nun Organisationen, die umfangreiche Kompetenz in mindestens einem wichtigen Arbeitsgebiet des Europarats und eine beachtliche Repräsentativität besaßen.⁵¹ Sie verfügten exklusiv über das Recht,

⁴⁶ Committee of Ministers, **CM (54) 45**, §IIIc.

⁴⁷ Rohn, *Relations* (1957), S. 19f.

⁴⁸ Parliamentary Assembly, **Doc. 4740**, Report on relations of the Parliamentary Assembly with International Non-Governmental Organisations (NGOs), 1. Juni 1981, §II.20.

⁴⁹ Consultative Assembly, **Doc. 1114**, Eleventh Report of the Committee of Ministers to the Consultative Assembly, 10. April 1960, §118.

⁵⁰ Comité des Ministres, *Relations entre le Conseil de l'Europe et les organisations internationales non gouvernementales*, in: *International Associations*, Jg. 13 (1961) 475-476, §2.

⁵¹ daB. §3: "Est admise à la catégorie I une organisation qui possède une compétence étendue dans au moins un domaine important des activités du Conseil de l'Europe et qui est largement représentative."

dem Büro der PV, nach Konsultation mit dem Generalsekretär, neue Fragen für die Tagesordnung der PV vorzuschlagen.⁵²

Organisationen mit Kompetenzen in einem begrenzten Aktivitätsbereich des Europarats kamen in die Kategorie II.⁵³

Alle NRO, die bisher der Kategorie A angehört hatten, wurden in die Kategorie I übernommen, diejenigen der Kategorie B und C fielen unter die Kategorie II.⁵⁴ Das Ministerkomitee überprüfte alle drei Jahre die Liste der NRO. Falls eine NRO der Kategorie II in der Zwischenzeit ihre Kompetenz in einem wichtigen Tätigkeitsfeld des Europarats effektiv ausgeweitet hatte, konnte das MK sie in die Kategorie I erheben.⁵⁵

Sehr deutlich ist die Verschiebung von vielen Rechten und wenig Pflichten der NRO hin zu mehr Pflichten und weniger Rechten. So mußten sich die NRO neu dazu verpflichten, Informationen, Dokumentationen und Meinungen, nach denen der Generalsekretär verlangte, zu liefern. Zudem mußten sie jedes Jahr einen Bericht über ihre Initiativen zur Bekanntmachung der Arbeit des Europarats abgeben und den Generalsekretär über ihre Versammlungen informieren sowie gegebenenfalls einen Beobachter zulassen.⁵⁶

§1 des Konsultativstatus besagte, daß Beziehungen zwischen dem Europarat und NRO durch die Vergabe des Konsultativstatus etabliert werden.⁵⁷ Diese Formulierung konnte dahingehend interpretiert werden, daß jede andere Form von Beziehungen ausgeschlossen war⁵⁸, was jedoch nie der Realität entsprochen hat. Bereits 1962 schloß der Europarat z.B. ein spezielles Abkommen zur engen Zusammenarbeit mit der *International Union for Conservation of Nature and Natural Resources*.⁵⁹ Etliche bedeutende NRO wollten aus politischen Gründen keinen Konsultativstatus.⁶⁰ Um diesen Organisationen sowie den spezialisierteren NRO der Kategorie II eine Zusammenarbeit mit den Regierungsfachausschüssen zu ermöglichen, änderte das MK 1964 die Geschäftsordnung der Ausschüsse. Durften diese bisher nur NRO aus der Kategorie I konsultieren, so besagte der neue

⁵² daß. §7.

⁵³ daß. §3: "Est admise à la catégorie II une organisation qui possède une compétence dans un secteur restreint (délimité) des activités du Conseil de l'Europe."

⁵⁴ daß. §13.

⁵⁵ daß. §11.

⁵⁶ daß. §4c-e.

⁵⁷ daß. §1: "Les relations entre le Conseil de l'Europe et les organisations internationales non gouvernementales sont établies par l'octroi du statut consultatif auprès du Conseil."

⁵⁸ Les OING et le Conseil de l'Europe (Contribution du Conseil de l'Europe à l'enquête préparatoire au Forum auprès des organisations intergouvernementales, universelles et régionales), in: *Transnational Associations*, Jg. 33 (1981) 15-19, 16.

⁵⁹ Consultative Assembly, **Doc. 1564**, Fourteenth Report of the Committee of Ministers to the Consultative Assembly, 3. April 1963, Appendix III.

⁶⁰ Consultative Assembly, **Doc. 1836**, Communication from the Committee of Ministers relating to the consultative status system, 4. Nov. 1964, §5.

Artikel 14 bis:

"The Committee may decide by a unanimous vote to admit observers from non-governmental organisations which are particularly representative in the field of their competence or to hear the views of representatives of such organisations."⁶¹

Damit konnten die Expertenausschüsse jede NRO unabhängig vom Konsultativstatus konsultieren.

Insgesamt läßt sich feststellen, daß der Konsultativstatus viel Ballast in Form von Überreglementierungen abgelegt hatte und wesentlich flexibler geworden war. Die Ausschüsse bekamen z.B. das Recht, NRO selbständig, d.h. ohne Vermittlung des Generalsekretärs, zu konsultieren. Der Konsultativstatus stellte zwar noch den Rahmen für die Beziehungen zwischen NRO und Europarat dar, überließ aber die Regelung der Verfahren den einzelnen Ausschüssen und Kommissionen. Der Umgang mit den NRO war lockerer geworden, eine Abwehrhaltung schien nicht mehr nötig.

Im Oktober 1964 besaßen 65 NRO Konsultativstatus beim Europarat.⁶² Im allgemeinen kamen die NRO ihren Verpflichtungen zufriedenstellend nach, machten aber von ihren Rechten, insbesondere von der Möglichkeit, den Parlaments- und Expertenausschüssen Berichte zu unterbreiten, selten Gebrauch.⁶³ Dafür nahmen fast alle NRO an der einen oder anderen Sitzung der PV teil.

Einzelne Parlamentsausschüsse ließen, über die Bestimmungen des Konsultativstatus hinausgehend, zu ihren Treffen NRO-Vertreter als Beobachter zu (gemäß Art. 45 (8) der Parlamentarischen Geschäftsordnung).⁶⁴

Allerdings kamen in einigen Ausschüssen bald Befürchtungen über die Konsequenzen des raschen Anwachsens der Zahl von NRO mit Konsultativstatus auf. Nach einer Überprüfung des Problems durch den ständigen Ausschuß wurde jedoch auf ein Vorschlag zur Revision des Konsultativstatus verzichtet.⁶⁵

Das Recht der Kategorie I, Vorschläge für die Agenda der PV zu unterbreiten, konnte nicht wie vorgesehen umgesetzt werden. Bei dem ersten Vorstoß 1963 durch den *International Council of Women* wurde festgestellt, daß die Geschäftsordnung der PV die Umsetzung eines solchen Vorschlags nicht ermöglichte.⁶⁶ Man konnte sich zwar in diesem Einzelfall darauf einigen, daß sich der

⁶¹ Consultative Assembly, **Doc. 1836**, §5.

⁶² Consultative Assembly, **Doc. 1836**, §2.

⁶³ Consultative Assembly, **Doc. 1836**, §8.

⁶⁴ Consultative Assembly, **Doc. 1836**, §9.

⁶⁵ Consultative Assembly, **Doc. 1836**, §10.

⁶⁶ Consultative Assembly, **Doc. 1836**, §12.

Unterausschuß Nr. 15 des Rechtsausschusses der Frage annahm, letztlich wurde damit aber das einzige Vorrecht der Kategorie I gegenüber der Kategorie II hinfällig.

Die PV konnte sich nicht zu einer Änderung ihrer Geschäftsordnung entschließen. In einer Erklärung wurde daraufhin gewiesen, daß das Büro der PV 1960 einer Regelung zugestimmt hatte, die vorsah, daß Vorschläge von NRO durch das Büro geprüft werden und das Büro anschließend zehn Abgeordnete suchen solle, die einen Antrag für eine Empfehlung oder eine Resolution einreichen. Diese Regelung sei aber offensichtlich wegen Nichtgebrauchs schon vergessen worden, bis die erste NRO einen Vorschlag einreichte.⁶⁷

Mittlerweile war die PV der Ansicht, daß es sinnvoll sei, den Vorschlag einer NRO an den entsprechenden Ausschuß weiterzuleiten. Dessen Mitglieder könnten dann, falls sie es für angemessen hielten, einen Antrag aufsetzen.

Sie schlug dem MK deshalb vor, den entsprechenden Paragraphen des Konsultativstatus folgendermaßen zu ändern:

"7. Organisations in category I may also, after consulting the Secretary General, suggest new questions to be placed on the Assembly's Register; the Bureau shall decide whether any action should be taken on such suggestions with a view to Rule 27 of the Rules of Procedure of the Assembly being applied and may, if need be, submit them to the Chairman of the Committee concerned."⁶⁸

In erster Linie sollte damit das Vorrecht der Abgeordneten zur Initiativergreifung geschützt werden. Die Regelung widersprach allerdings Artikel 44 (1) der parlamentarischen Geschäftsordnung, der vorsieht, daß Ausschüsse nur Fragen behandeln dürfen, die ihnen durch die PV oder den ständigen Ausschuß zugewiesen worden sind. Dieses Dilemma sei aber den Bestimmungen des Konsultativstatus zu verdanken und solle nicht durch eine Änderung der Geschäftsordnung der PV beseitigt werden, verkündete diese.⁶⁹ Das MK stimmte dem Änderungsvorschlag der PV zu.⁷⁰

II.1.4 Neuregelung des Konsultativstatus 1972

Der Sekretariatsbericht zur Überprüfung der Liste der NRO mit Konsultativstatus vom Januar 1968 machte erstmals auf das Problem aufmerksam, daß gewisse Organisationen nach der Vergabe des Konsultativstatus den Verpflichtungen kaum nachkamen.⁷¹ Auf den Vorschlag, Organisationen, die ihre Verpflichtungen vernachlässigen, den Konsultativstatus zu entziehen, reagierte das Sekretariat

⁶⁷ Consultative Assembly, **Doc. 1922**, Report on the consultative status system, 7. Mai 1965, §II.8-9.

⁶⁸ Consultative Assembly, **Recommendation 444 (1965)** on the consultative status system, 1. Okt. 1965, §8.

⁶⁹ Consultative Assembly, **Doc. 1922**, §II.12-13. Das Dilemma wurde mit folgender Formulierung zu umgehen versucht: "The object of submitting suggested questions to the Chairman of the committee concerned would be to find out whether it was possible to get ten signatures for a Motion for a Recommendation or Resolution." §II.17.

⁷⁰ Consultative Assembly, **Doc. 2194**, Eighteenth report of the Committee of Ministers to the Consultative Assembly, 13. März 1967, §III.b.

⁷¹ Consultative Assembly, **Doc. 2370**, Communication from the Committee of Ministers on the consultative status system, 17. April 1968, §2.I.4.

eher vorsichtig und meinte, daß eine wirkungsvolle Umsetzung des Konsultativstatus ebenso sehr von den Organen des Europarats wie von den NRO abhinge:

"It is for the Council organs concerned to show those organisations that are to some degree passive the way towards more active co-operation with the Council."⁷²

Die PV ließ sich jedoch nicht von Reformbestrebungen abhalten. Im September 1970 stellten zehn Abgeordnete einen Antrag für eine Empfehlung mit dem Ziel, das Vergabeverfahren des Konsultativstatus strenger zu gestalten. Sie schlugen vor, daß Bewerbungen von NRO künftig über zwei Mitglieder des MK oder drei Mitglieder der PV (von unterschiedlicher Nationalität) eingebracht werden sollen. Für NRO, die sich zu den Zielen des Europarats bekennen wollten, ohne jedoch an dessen Arbeit teilzunehmen, sollte ein spezielles Assoziationssystem geschaffen werden, außerhalb des Konsultativstatus. Die Parlamentarier regten zudem an, bei der nächsten Überprüfung des Konsultativstatus denjenigen Organisationen, die sich nicht aktiv an der Arbeit des Rats beteiligten, den Status zu entziehen.⁷³

Der Ausschuß für Verfahrensregeln arbeitete daraufhin eine Empfehlung für eine Revision des Konsultativstatus aus, die am 21. März 1972 durch den ständigen Ausschuß verabschiedet wurde.⁷⁴ Berichterstatter Treu war zu dem Schluß gekommen, daß die gegenwärtigen Schwierigkeiten durch eine Vereinfachung der Regeln zur Vergabe und Überwachung des Konsultativstatus gelöst werden könnten.⁷⁵ Er war der Ansicht, daß der Konsultativstatus ein Opfer seines Erfolgs geworden sei, da praktisch alle in Europa aktiven NRO Interesse an den umfassenden Aktivitäten des Europarats zeigen könnten. Daher sei ein flexibles System nötig, daß es dem Rat ermögliche, von der Zusammenarbeit mit NRO zu profitieren, und gleichzeitig die Ausschüsse von der großen Belastung durch die zahlreichen Vergabeverfahren entlaste.⁷⁶

Das Ministerkomitee übernahm den Vorschlag der PV mit geringfügigen Änderungen und stimmte am 16. Oktober 1972 einer Resolution zu, die den Konsultativstatus neu regelte, mit dem Ziel, die Verfahren zu vereinfachen und gleichzeitig die Beziehungen zu den NRO zu vertiefen und weiterzuentwickeln.⁷⁷

⁷² Consultative Assembly, **Doc. 2370**, §2.I.6.

⁷³ Consultative Assembly, **Doc. 2839**, Motion for a Recommendation on relations between the Council of Europe and international non-governmental organisations, 24. Sept. 1970, §5.

⁷⁴ Consultative Assembly, **Recommendation 670 (1972)** on the relations between the Council of Europe and international non-governmental organisations, 21. März 1972.

⁷⁵ Consultative Assembly, **Doc. 3041**, Report on the relations between the Council of Europe and international non-governmental organisations, 9. Nov. 1971, §II.13.

⁷⁶ Consultative Assembly, **Doc. 3041**, §II.15-16.

⁷⁷ Committee of Ministers, **Resolution (72) 35** sur les relations entre le Conseil de l'Europe et les Organisations Internationales non gouvernementales. Règlement de statut consultatif, 16. Okt. 1972, Präambel.

Der neue Artikel 1 lautete nun:

"Der Europarat **kann** Arbeitsbeziehungen mit internationalen Nichtregierungsorganisationen in Form des Verfahrens des Konsultativstatus eingehen."⁷⁸ [Übersetz. und Fettdruck: MR]

Diese Formulierung implizierte, im Gegensatz zu der vorangegangenen, daß durchaus auch Arbeitsbeziehungen möglich sind, die nicht auf dem Konsultativstatus basieren, und war insofern nur eine Angleichung an die gängige Praxis. In Paragraph 11 wurde ausdrücklich festgehalten, daß der Konsultativstatus das Recht des MK oder der PV nicht einschränke, gemäß ihrer jeweiligen Geschäftsordnung Initiativen, die andere NRO betreffen, zu ergreifen.

Die Einteilung in verschiedene Kategorien fiel nun komplett weg zugunsten eines einheitlichen vereinfachten Konsultativstatus.

Anstelle der jährlichen Berichterstattung verlangten die neuen Regeln nur noch periodische Informationen⁷⁹, wobei die Länge dieser Perioden nicht genauer bestimmt wurde.

Wohl in der Absicht, eine Überlastung zu vermeiden, wurde den NRO die Möglichkeit genommen, Parlaments- oder Regierungsausschüssen Berichte direkt vorzulegen. Solche Berichte mußten nun wieder dem Generalsekretär übergeben werden, der sie, falls er sie für angemessen hielt, an die entsprechenden Ausschüsse weiterleitete.⁸⁰

Das Recht der Kategorie I, dem Büro der PV neue Fragen für die Tagesordnung vorzuschlagen, wurde in der neuen Regelung komplett gestrichen. Es war laut Treus Bericht kaum genützt worden, weil die NRO offensichtlich den schnelleren und effektiveren Weg über einzelne Parlamentarier oder Parlamentsausschüsse, zu denen sie guten Kontakt pflegten, bevorzugten.⁸¹ Insgesamt waren nur drei Vorschläge eingereicht worden, und nur einer davon war erfolgreich gewesen.⁸²

Das Vergabeverfahren wurde stark vereinfacht. Der Generalsekretär erhielt den Auftrag, eine Liste der entsprechenden NRO zu führen und über die Vergabe des Konsultativstatus zu entscheiden. Diese Entscheidung bekam Gültigkeit, sofern innerhalb einer Frist von sechs Monaten kein Widerspruch durch das MK oder die PV erfolgte.

Das Vergabeverfahren wurde zudem ergänzt durch ein Ausschlußverfahren. Falls eine NRO ihren Verpflichtungen nicht nachkam oder sie Mitglied einer größeren Organisation wurde, die ebenfalls Konsultativstatus besaß, konnte der Generalsekretär sie aus der Liste der NRO mit Konsultativstatus

⁷⁸ Committee of Ministers, **Resolution (72) 35**, §1: "Le Conseil de l'Europe peut établir des relations de travail avec des organisations internationales non gouvernementales sous la forme du régime du statut consultatif."

⁷⁹ Committee of Ministers, **Resolution (72) 35**, §3d.

⁸⁰ Committee of Ministers, **Resolution (72) 35**, §5.

⁸¹ Consultative Assembly, **Doc. 3041**, §II.24.

⁸² Consultative Assembly, **Doc. 3041**, §II.24.

streichen. Zuvor mußte er die betroffene NRO über seine Absichten informieren und die Gelegenheit zu einer Stellungnahme geben.⁸³ Auch hier hatten MK und PV ein sechsmonatiges Einspruchsrecht.

Der neue Konsultativstatus trat am 1. Januar 1973 in Kraft. Ebenfalls im Januar 1973 entzog das Ministerkomitee, noch auf Grundlage der alten Bestimmungen, erstmals sechs NRO den Konsultativstatus.⁸⁴

II.1.5 Die aktuellen Bestimmungen

1981 schlug die PV eine Überprüfung des Konsultativstatus von 1972 vor.⁸⁵ In einer Resolution nannte sie eine Reihe von Verbesserungsvorschlägen.

So forderte sie vom Generalsekretär, sich eingehender über die periodischen Berichte zur Publizität, die NRO dem Europarat verschafften, zu informieren und von der Möglichkeit, einer NRO den Konsultativstatus zu entziehen, strengeren Gebrauch zu machen. Der Generalsekretär solle zudem in der Zeitschrift *Forum* regelmäßig Platz für Informationen über NRO vorsehen.⁸⁶

Die PV bat den Generalsekretär auch, den ständigen Ausschüssen sowie den Regierungsexpertenausschüssen ihre Empfehlungen für eine intensivere Zusammenarbeit mit NRO nahezulegen.⁸⁷ Sie drängte ihre eigenen Ausschüssen dazu, Vertreter des NRO-Verbindungsausschusses (siehe Kap. II.3.1) von Zeit zu Zeit zu ihren Treffen zuzulassen sowie NRO regelmäßig zu ihren Anhörungen und Konferenzen einzuladen.⁸⁸

In der Folge setzte sich die PV immer wieder für die Unterstützung und die engere Zusammenarbeit mit NRO ein, besonders nach der Öffnung des Ostblocks und dem anschließenden Demokratisierungsprozeß.⁸⁹

Auch vom Sekretariat kamen neue Anregungen. In einem vom Direktorat für Politische Angelegenheiten verfaßten Memorandum zu den Beziehungen zwischen dem Europarat und NRO wurde eine verstärkte Zusammenarbeit mit allen NRO angeregt:

"6. It is intrinsically the mission of the Council of Europe to engage in all forms of co-operation with non-governmental organisations. Moreover, in their relation with the Council of Europe,

⁸³ Committee of Ministers, **Resolution (72) 35**, §8.

⁸⁴ Consultative Assembly, **Doc. 3267**, Communication from the Committee of Ministers concerning the withdrawal of consultative status from certain international non-governmental organisations, 27. Feb. 1973.

⁸⁵ Parliamentary Assembly, **Resolution 754 (1981)** on relations of the Parliamentary Assembly with international non-governmental organisations, 1. Juli 1981, §5.

⁸⁶ Parliamentary Assembly, **Resolution 754 (1981)**, §7.

⁸⁷ Parliamentary Assembly, **Resolution 754 (1981)**, §7iii.

⁸⁸ Parliamentary Assembly, **Resolution 754 (1981)**, §9.

⁸⁹ Z.B. Parliamentary Assembly, **Doc. 6537**, Report on citizens' participation in politics, 5. Dez. 1991, §III.36: "The consolidation of the new democratic regimes largely depends on developing a civil society which, if it is to flourish, in turn depends on the dynamism of the NGOs."

representatives of these organisations make a point of stressing the store they set up by such co-operation. It was therefore natural that the Council of Europe should take initiatives to enhance the non-governmental organisations' contribution to the development of international relations."⁹⁰

Um das Potential der NRO besser zu nützen, seien aber bessere Informationen über deren Arbeit und Kapazität von Nöten, hieß es in dem Bericht weiter.⁹¹ Diese Forderung wurde bei der Überarbeitung des Konsultativstatus berücksichtigt.

1993 verabschiedete das Ministerkomitee schließlich neue Bestimmungen für den Konsultativstatus, die bis heute gültig sind. In der Präambel wird den veränderten Bedingungen Rechnung getragen. So anerkennt das Ministerkomitee

"the decisive contribution of popular and representative movements to the evolution of democracy in Europe in recent times"

und betont die Notwendigkeit, NRO stärker zu berücksichtigen:

"...the respect for pluralist democracy as well as the need to make use of all available information on the resolution of problems of common concern give rise to the need to take greater account of non-governmental organisations which assume various societal functions and enhance the participation of all citizens"⁹².

Die neuen Regeln sollen die Kooperation mit den NRO erleichtern und flexibler gestalten. Die Änderungen sind jedoch nicht einschneidend.

Den Organen, welche NRO oder die einzelnen Interessengruppierungen (siehe Kap. II.3.2) konsultieren dürfen, wurden die Ausschüsse der Ständigen Konferenz der Gemeinden und Regionen Europas (seit 1994: Kongreß der Gemeinden und Regionen Europas) hinzugefügt.

Neu im Konsultativstatus verankert wurden auch die schon seit längerem praktizierten Einladungen zu den öffentlichen Sitzungen der Ständigen Konferenz der Gemeinden und Regionen Europas, zu dem allgemeinen Informationstreffen, das einmal pro Jahr vom Generalsekretariat durchgeführt wird und zu den sektoriellen Treffen, die ebenfalls das Generalsekretariat organisiert (siehe Kap. III.1.3).⁹³

Die NRO werden nicht mehr ausdrücklich zu den öffentlichen Parlamentssitzungen eingeladen. Der entsprechenden Passus lautet nun:

"4.b. [The organisations] shall receive the agenda and public documents of the Assembly in order to

⁹⁰ 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. Okt. 1989, §5-6.

⁹¹ Committee of Ministers, **CM (89) 183**, §18.

⁹² Committee of Ministers, **Resolution (93) 38** on Relations between the Council of Europe and International Non-Governmental Organisations, 18. Okt. 1993, Präambel.

⁹³ Committee of Ministers, **Resolution (93) 38**, §4c-e.

facilitate their attendance at public sittings of the Assembly"⁹⁴.

Die Berichterstattungspflicht der NRO wurde verschärft. Alle zwei Jahre muß nun ein Bericht abgeliefert werden mit Informationen über die Teilnahme an der Arbeit der verschiedenen Gremien des Europarats; über die Anwesenheit bei den vom Generalsekretariat durchgeführten Veranstaltungen sowie bei den Treffen der Interessengruppierungen; über Treffen, die die NRO selber organisiert und den Rat zur Teilnahme eingeladen haben sowie über Anstrengungen, die sie unternommen haben, um dessen Arbeit bekanntzumachen.⁹⁵

Ebenfalls verschärft wurde das Aufnahmeverfahren der NRO. Bei der Bewerbung um den Konsultativstatus muß zusätzlich zu den bisher geforderten Dokumenten (Statuten, Verzeichnis der Mitgliedsorganisationen, Bericht über neuere Aktivitäten, Zustimmungserklärung zu den Prinzipien, die in der Präambel sowie in Artikel 1 der Satzung des Europarats festgehalten sind) ein Bewerbungsfeld ausgefüllt werden, in welchem dargelegt werden muß, warum eine NRO sich für den Konsultativstatus bewirbt, zu welchen Aktivitäten des Rats die Organisation ihrer Meinung nach beitragen kann, auf welche Art und Weise ein solcher Beitrag erfolgen könnte (Studien, Berichte, Expertenwissen usw.), welche praktische Kooperation bereits stattfindet mit den entsprechenden Gremien und durch welche Mittel und an welches Publikum gerichtet die Arbeit des Europarats bekanntgemacht würde.⁹⁶ Fast 400 NRO verfügen inzwischen über Konsultativstatus.

Die Entscheidung über Vergabe oder Entzug des Konsultativstatus liegt nach wie vor in erster Linie beim Generalsekretär. Ein Entzug kann erfolgen, wenn eine NRO ihren Verpflichtungen nicht nachkommt oder wenn sie doppelt repräsentiert ist durch die Zugehörigkeit zu einer größeren Organisation, wenn ihr Kompetenzbereich nicht mehr in den Aktivitätsbereich des Europarats fällt oder wenn sie eine Handlung begangen hat, die sich nicht mit dem Status als internationale NRO vereinbaren läßt.⁹⁷ Vor dem Entzug des Status erhält die betroffene NRO Gelegenheit zu einer Stellungnahme.

Über seine Entscheidungen muß der Generalsekretär das MK und die PV mindestens einmal pro Jahr informieren. Erfolgt innerhalb von drei Monaten kein Einspruch, so erhalten seine Entscheidungen Gültigkeit. Während der drei Monate können ein Mitglied des MK oder drei Mitglieder der PV mit unterschiedlicher Nationalität eine Überprüfung der Unterlagen einer NRO verlangen. Im ersten Fall erfolgt die Überprüfung und die definitive Entscheidung durch das MK. Im zweiten Fall trifft das MK seine Entscheidung erst nach Erhalt einer Empfehlung der PV.⁹⁸

⁹⁴ Committee of Ministers, **Resolution (93) 38**, §4b.

⁹⁵ Committee of Ministers, **Resolution (93) 38**, §5c.

⁹⁶ Committee of Ministers, **Resolution (93) 38**, §7.

⁹⁷ Committee of Ministers, **Resolution (93) 38**, §10.

⁹⁸ Committee of Ministers, **Resolution (93) 38**, §8-9 und 11.

Auch in dem neuen Konsultativstatus wird ausdrücklich darauf hingewiesen, daß diese Regelungen in keiner Weise die Organe des Europarats darin behindern, mit anderen NRO zusammenzuarbeiten. Interessant ist der Zusatz:

"It should also not prevent the Secretariat of the Council of Europe from considering practical co-operation on an ad hoc basis with other international and national non-governmental organisations in any field of mutual interest."⁹⁹

Bemerkenswert ist vor allem, daß in diesem Absatz, wie auch in der Präambel, erstmals in einem Konsultativstatus des Europarats von nationalen NRO die Rede ist, auch wenn der Konsultativstatus nach wie vor nur für internationale NRO gilt.

In der Diskussion der letzten Jahre um eine Revision der Satzung des Europarats schlug die PV vor, die Mitwirkung von NRO auch in der Satzung zu verankern. Artikel 10 des Entwurfs der PV lautet:

"The Secretary General may consult international non-governmental organisations which deal with matters that are within the competence of the Council of Europe and whose activities in the various fields of European co-operation must be encouraged. The establishment of formal working relations between the Council of Europe and international non-governmental organisations is subject to special regulations."¹⁰⁰

Bislang gibt es jedoch noch keine Einigung für die Revision der Satzung.

II.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. Während ein entsprechendes Gesetz erstmals auf nationaler Ebene angestrebt wurde¹⁰¹, fand die Forderung rasch ihren Weg auf die internationale Bühne.

1910 verabschiedete der erste Weltkongreß der internationalen Vereinigungen eine Resolution, die eine Konvention für einen supranationalen Status für internationale gemeinnützige Vereinigungen forderte.¹⁰² Damit war der Startschuß für zahlreiche ähnliche Bestrebungen gefallen, die allerdings mit dem ersten Weltkrieg ihr Ende fanden. Erst ab 1948 wurden die Bemühungen um einen Rechtsstatus wieder intensiviert.¹⁰³

⁹⁹ Committee of Ministers, **Resolution (93) 38**, §12.

¹⁰⁰ Parliamentary Assembly, **Recommendation 1212 (1993)** on the adoption of a revised Statute of the Council of Europe, 11. Mai 1993.

¹⁰¹ 1907 schlugen einige Juristen der belgischen Repräsentantenkammer ein Gesetz vor, das die rechtliche Personifizierung von internationalen Vereinigungen mit wissenschaftlichen Zielen vorsah.

¹⁰² Speeckaert, Georges Patrick, *Le Reconnaissance Juridique des Associations Transnationales*, in: Transnational Associations, Jg. 33 (1981) 21-24, S. 21.

¹⁰³ Für eine detaillierte Auflistung der einzelnen Initiativen siehe Speeckaert, *Le Reconnaissance Juridique* (1981).

1956 schien erstmals ein Durchbruch möglich, als die Haager Konferenz für internationales Privatrecht eine Konvention zur rechtlichen Anerkennung von ausländischen Gesellschaften, Vereinigungen und Stiftungen schuf.¹⁰⁴ Diese Konvention trat jedoch nie in Kraft.

1959 unterbreitete die *Union of International Associations (UIA)* der UNESCO den Entwurf einer entsprechenden Konvention, ohne Erfolg.¹⁰⁵

Der Europarat nahm sich in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre als erste zwischenstaatliche Organisation des Problems an. Auf Empfehlung der Konferenz internationaler Organisationen zur gemeinsamen Prüfung von Aktionsplänen im Landwirtschaftsbereich in Europa¹⁰⁶, an der auch viele NRO teilnahmen, bat der Generaldirektor der FAO das Sekretariat des Europarats um eine Studie zum Problem des Rechtsstatus von NRO.¹⁰⁷ Auf der 13. dieser Konferenzen kündigte ein Mitarbeiter der Direktion für Rechtsfragen des Sekretariats des Europarats den Versand eines Fragebogens an alle NRO mit Konsultativstatus beim Europarat an.¹⁰⁸

Die 14. Konferenz lud den Europarat 1968 mittels einer Empfehlung dazu ein, bei seinen Mitgliedstaaten ein internationale Anerkennung der rechtlichen Existenz von NRO durchzusetzen.

Der Direktor für Rechtsfragen des Europarats setzte die Studie zum Rechtsstatus von NRO fort, doch am 13. Oktober 1970 informierte das Sekretariat des Europarats die *UIA* darüber, daß das Ministerkomitee sich dazu entschieden habe, das Problem des Rechtsstatus von NRO nicht in das zwischenstaatliche Arbeitsprogramm aufzunehmen, da dringendere Probleme die Ressourcen bereits erschöpften.¹⁰⁹

Damit waren die Hoffnungen der NRO ein weiteres Mal enttäuscht worden. Doch sie verfolgten das Projekt weiter, koordiniert durch die *UIA*.

Ein Bericht, der im Juni 1980 auf dem Weltkongreß der transnationalen Vereinigungen vorgestellt wurde, sah die einzige Chance auf Fortschritt in einem erneuten Versuch auf europäischer Ebene. Mit Hilfe des NRO-Verbindungsausschusses (siehe Kap. I.3.1) sollte die Unterstützung der Abgeordneten der PV des Europarats gewonnen werden.¹¹⁰

¹⁰⁴ Speeckaert, *Le Reconnaissance Juridique* (1981), S. 23.

¹⁰⁵ Speeckaert, *Le Reconnaissance Juridique* (1981), S. 23.

¹⁰⁶ Conférence des Organisations internationales pour l'étude en commun des plans d'activités dans le domaine de l'agriculture en Europe.

¹⁰⁷ Wiederkehr, Marie-Odile, *La Convention Européenne sur la Reconnaissance de la Personnalité Juridique des Organisations Internationales Non Gouvernementales*, in: *Annuaire français de droit international*, Vol. 33 (1987) 749-761, S. 749.

¹⁰⁸ Vers une reconnaissance juridique européenne des organisations internationales non gouvernementales, in: *International Associations*, Jg. 19 (1967) 272.

¹⁰⁹ Speeckaert, *Le Reconnaissance Juridique* (1981), S. 23f.

¹¹⁰ Speeckaert, *Le Reconnaissance Juridique* (1981), S. 24.

Im selben Jahr schlug der Europäische Ausschuß für rechtliche Zusammenarbeit¹¹¹ (ein vom MK eingerichteter Ausschuß) die Einsetzung eines Expertenausschusses vor, mit dem Mandat, die Möglichkeit eines zwischenstaatlichen Handelns in dieser Sache zu prüfen. Das MK folgte der Empfehlung und beauftragte den Sonderexpertenausschuß "Internationale Nichtregierungsorganisationen" (CJ-R-OR)¹¹² mit dem Entwurf eines angemessenen Instruments.¹¹³ Aufgabe des Ausschusses war es,

"To prepare (...) an appropriate legal instrument on the acquisition, loss and recognition of the legal personality as well as on the transfer of the seat of private foundations and organisations having an international non-profit making aim."¹¹⁴

Nicht in das Mandat eingeschlossen wurden die Steuerfrage, das Problem des Status von Mitgliedern der NRO und ihrem Personal, Zollprobleme und die Frage der Bewegung von Kapitalien - alles Fragen, die die NRO ebenfalls bewegten.¹¹⁵

Nach drei Sitzungen, denen die Haager Konferenz für internationales Privatrecht, die *International Standing Conference on Philanthropy (Interphil)* und die *UIA* als Beobachter beiwohnten, übermittelte der Ausschuß Ende 1983 dem Europäischen Ausschuß für rechtliche Zusammenarbeit den Entwurf einer Europäischen Konvention zur Anerkennung der Rechtspersönlichkeit von internationalen Nichtregierungsorganisationen,¹¹⁶ welcher von diesem 1984 mit geringfügigen Änderungen verabschiedet und an das MK weitergeleitet wurde.

Das MK beschloß, den Text der PV mit der Bitte um deren Meinung vorzulegen.¹¹⁷ Der parlamentarische Berichterstatter bemängelte einige mehrdeutige Formulierungen, so z.B. die Bedeutung von "an aim of international utility". Unklar sei ebenfalls, wann eine NRO in einem anderen Staat "aktiv" sei.¹¹⁸ Insgesamt begrüßte die PV jedoch die Konvention und empfahl dem MK, sie bald zur Unterzeichnung aufzulegen, was am 24. April 1986 geschah.

Welche Bedingungen Organisationen erfüllen müssen, um unter die Konvention zu fallen, wurde in Kapitel I.4.1 teilweise bereits erläutert.

¹¹¹ European Committee on Legal Co-operation.

¹¹² Select Committee of Experts on International Non-Governmental Organisations.

¹¹³ Parliamentary Assembly, **Doc. 5315**, Request for an Opinion from the Committee of Ministers on a draft European Convention on Recognition of the Legal Personality of International Non-Governmental Organisations, 9. Okt. 1984, Explanatory Report, §3.

¹¹⁴ Select Committee of Experts on international non-governmental organisations, **CJ-R-OR (82) 3**, Report of the 1st meeting of the Select Committee of Experts, 14. Mai 1982, §4.

¹¹⁵ Speeckaert, Georges Patrick, *Réflexions Associatives*, in: *Transnational Associations*, Jg. 35 (1983) 21.

¹¹⁶ Conseil de l'Europe, *Le Statut Juridique des OING. Le Projet de Rapport des Experts Gouvernementaux*, in: *Transnational Associations*, Jg. 35 (1983) 316-317, §3, 4 und 6.

¹¹⁷ Parliamentary Assembly, **Doc. 5315**.

¹¹⁸ Parliamentary Assembly, **Doc. 5381**, Report on the draft European convention on recognition of the legal personality of international non-governmental organisations, 26. März 1985, B.4 - 5.

Eine Bedingung ist, daß eine NRO durch ein Instrument nationalen Rechts errichtet werden muß. Auf völkerrechtlicher Basis etablierte Organisationen fallen weg, da sie ja bereits internationale Anerkennung besitzen. Des weiteren muß sich der satzungsgemäße Sitz einer NRO in einem Vertragsstaat der Konvention befinden ebenso der tatsächliche Hauptsitz.

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 Vertragsstaaten als Recht anerkannt werden sollen.¹¹⁹

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.¹²⁰

Von der Anwendung der Konvention kann eine NRO ausgeschlossen werden, wenn sie gegen nationale oder öffentliche Sicherheit handelt, schädlich ist für die Verhütung von Unruhen und Verbrechen oder für den Schutz von Gesundheit, Sitten, Recht und Freiheiten anderer oder Beziehungen zu anderen Staaten sowie den Erhalt des internationalen Friedens gefährdet.¹²¹

Am 1. Januar 1991 trat die Konvention mit der erforderlichen Ratifizierung durch drei Staaten¹²² in Kraft.¹²³ Bis zum 16. Januar 1998 haben sieben Staaten die Konvention ratifiziert.¹²⁴ 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.

Wie Wiederkehr feststellt, ist die Konvention allerdings eine Minimallösung:

"Avec la Convention du 24 avril 1986, on a cherché (...) à élaborer une Convention limitée aux dispositions indispensables pour améliorer la situation juridique des organisations non

¹¹⁹ "The legal personality and capacity, as acquired by an NGO in the Party in which it has its statutory office, shall be recognised as of right in the other Parties." Council of Europe, European Convention on the Recognition of the Legal Personality of International Non-Governmental Organisations, 24. April 1986, Art. 2.

¹²⁰ Merle, Marcel, Un imbroglio juridique: le "statut" des OING, entre le droit international et les droits nationaux, in: Transnational Associations, Jg. 47 (1995) 266-272, S. 271.

¹²¹ Council of Europe, European Convention on the Recognition of the Legal Personality of International Non-Governmental Organisations, Art. 4.

¹²² Großbritannien (Feb. 1989), Griechenland (Juni 1989), Belgien (Sept. 1990)

¹²³ Council of Europe, Council of Europe NGO Convention to enter into force, in: Transnational Associations, Jg. 42 (1990) 290f.

¹²⁴ Belgien; Griechenland; Großbritannien; Österreich; Portugal; Schweiz; Slowenien. Frankreich hat die Konvention im Juni 1996 unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert. 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: 16.1.1998).

gouvernementales dans les Etats membres."¹²⁵

Nicht im Konventionstext enthalten sind Bestimmungen zum Erwerb und Verlust der Rechtspersönlichkeit von NRO, da eine Harmonisierung der einzelstaatlichen Gesetzgebungen in diesem Punkt unmöglich schien.¹²⁶

Der CJ-R-OR empfahl dem Europäischen Ausschuß für rechtliche Zusammenarbeit, ihm ein neues erweitertes Mandat zu geben, welches folgendermaßen lauten sollte:

"Elaborer un projet de Recommandation concernant les conditions d'obtention et de perte de la personnalité juridique en droit interne, la possibilité d'octroyer aux ONG le traitement fiscal le plus favorable existant dans chaque Etat membre pour les organismes comparables et l'institution de certaines facilités d'entrées dans le pays pour le personnel étranger des ONG."¹²⁷

Mit diesem Vorschlag ging der CJ-R-OR auf die Forderungen der NRO recht umfassend ein, doch es kam nicht zu einer erweiterten Mandatserteilung.

Eine neue NRO-Initiative wurde im Dezember 1996 mit einer Round-table-Konferenz zur steuerlichen Behandlung von NRO gestartet, die von NRO in Zusammenarbeit mit dem Informations- und Dokumentationszentrum über den Europarat in Bratislava organisiert worden war. Dem Schirmherrschaftskomitee gehörte auch die ständige Vertreterin Luxemburgs beim Europarat, die die Funktion der Berichterstatterin über die Beziehungen der NRO zum Ministerkomitee innehat, an.¹²⁸ Die 50 Teilnehmer der Konferenz verabschiedeten einstimmig die *Bratislava Declaration on the Tax Treatment of NGOs*¹²⁹ und übermittelten diese an den Europarat sowie an weitere neun zwischenstaatliche Organisationen. Die Deklaration fordert die zwischenstaatlichen Organisationen auf, eine Rahmenkonvention für eine vorteilhafte und gleiche steuerliche Behandlung von NRO zu erarbeiten. Der Ball liegt nun wieder bei den zwischenstaatlichen Organisationen, wobei der Europarat durchaus erneut die Vorreiterrolle übernehmen könnte.

II.3 Selbstorganisation der NRO

Erstaunlich viele Jahre vergingen, bis sich die NRO mit Konsultativstatus zu organisieren und eine

¹²⁵ "Mit der Konvention vom 24. April 1986 wurde versucht, eine Konvention zu erarbeiten, die begrenzt ist auf die unverzichtbaren Bestimmungen für eine Verbesserung der rechtlichen Situation der Nichtregierungsorganisationen in den Mitgliedstaaten." [Übersetz. MR], in: Wiederkehr, *La Convention Européenne* (1987), S. 752.

¹²⁶ Conseil de l'Europe, *Le Statut Juridique des OING* (1983), §8.

¹²⁷ Conseil de l'Europe, *Le Statut Juridique des OING* (1983), §11: "Erarbeiten eines Entwurfes für eine Empfehlung zu den Bedingungen des Erhalts und Verlusts der Rechtspersönlichkeit im internen Recht, der Möglichkeit, den NRO die günstigste, steuerliche Behandlung zu gewähren, die in jedem Mitgliedstaat für vergleichbare Organismen existiert, und der Einrichtung gewisser Einreiseerleichterungen ins Land für ausländisches Personal der NRO." [Übersetz. MR].

¹²⁸ Tax treatment of NGOs. A Round Table organised in Bratislava, Slovak Republic from 15 to 17 December 1996, Report, in: *Transnational Associations*, Jg. 49 (1997) Nr. 2, 109-111.

¹²⁹ Bratislava Declaration on the Tax Treatment of NGOs, in: *Transnational Associations*, Jg. 49 (1997) Nr. 2, 111-114.

feste Kooperationsstruktur aufzubauen begannen.

Solange nur relativ wenige NRO Konsultativstatus besaßen, erschien das vielleicht überflüssig. Später mögen unterschiedliche Interessen der in ganz verschiedenen Bereichen aktiven NRO bzw. die Konkurrenzsituation zwischen den in derselben Sparte tätigen NRO oder simple Einfallslosigkeit eine organisierte Kooperation verhindert haben.

Frischen Wind in die Beziehung zwischen dem Europarat und den NRO brachte 1974 die Ernennung von Georg Kahn-Ackermann zum Generalsekretär des Europarats. Er wandte sich in einem Brief vom 18. Dezember 1974 an die Präsidenten der NRO mit Konsultativstatus. In seinem Schreiben betonte er die Bedeutung von NRO sowie seine Absicht, die Zusammenarbeit mit ihnen zu verstärken:

"En prenant mes fonctions comme Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, j'attache beaucoup d'importance à l'établissement d'un contact direct avec votre Organisation afin de rechercher avec vous les moyens de renforcer notre collaboration dans le cadre du Statut Consultatif. (...)

Une décision politique a nécessairement pour fondement une pression de l'opinion publique et des forces vives de la société qui seules peuvent promouvoir et mettre en œuvre une véritable coopération affectant l'existence quotidienne du citoyen."¹³⁰

Um diesem Brief Taten folgen zu lassen, schlug Kahn-Ackermann drei Vorgehensweisen vor. Erstens bot er an, die NRO regelmäßig zu Informationstreffen zu bestimmten Themen einzuladen. Zweitens gab der neue Generalsekretär bekannt, die NRO, wann immer nützlich und möglich, enger bei Aktionen von einem gewissen Ausmaß, die geeignet seien, die öffentliche Meinung zu beeinflussen (z.B. Jahreskampagnen), einbeziehen zu wollen. Schließlich lud er 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, gerade auch seitens der Organisationen, gegeben.

Um einen ständigen Dialog zwischen Europarat und NRO zu ermöglichen, wurden von Francis L. Wattier, einem NRO-Vertreter, eine ständige NRO-Konferenz, ein ständiges NRO-Büro sowie die Bildung einzelner Arbeitsgruppen vorgeschlagen.¹³¹ Ziel dieser Vorschläge sei nicht eine Ausbreitung der Macht der NRO,

"Les décisions prises à Strasbourg le sont par les gouvernements, et il ne s'agit en aucune manière d'exprimer un symptôme d'«ivresse du pouvoir» de la part des ONG",

¹³⁰ Lettre du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe aux Présidents des ONG ayant le statut consultatif, in: International Associations, Jg. 27 (1975) 209: "Mit der Übernahme meiner Funktionen als Generalsekretär des Europarats lege ich dem Aufbau eines direkten Kontakts mit ihrer Organisation große Bedeutung bei, um mit ihnen die Mittel zu suchen für eine Verstärkung unserer Zusammenarbeit im Rahmen des Konsultativstatus. (...) Einer politischen Entscheidung liegt notwendigerweise ein Druck der öffentlichen Meinung und der aktiven Kräfte der Gesellschaft zugrunde, die alleine eine echte, die tägliche Existenz des Bürgers beeinflussende Zusammenarbeit fördern und umsetzen können." [Übersetz. MR].

¹³¹ Wattier, Francis L., L'Europe des Peuples, le rôle des ONG dans la dynamique européenne, in: International Associations, Jg. 27 (1975) 209-210, S. 210.

sondern die intensivere Teilnahme der NRO am Programm des Europarats:

"...le stade de la «**concertation**» doit évoluer progressivement vers une «**participation**» réelle des ONG au programme intergouvernementale du Conseil de l'Europe."¹³²

Die Umsetzung dieser Vorschläge gestaltete sich in der Folge jedoch alles andere als einfach.

II.3.1 Plenarkonferenz und NRO-Verbindungsausschuß

Als erstes wurden eine ständige NRO-Konferenz und, damit verbunden, ein ständiges NRO-Büro gefordert. Wattier wies in dem Januartreffen 1975 daraufhin, daß hier ein Lücke bestünde im Vergleich zur NRO-Konferenz der UNESCO. Die Frage stieß sogleich auf großes Interesse unter den anwesenden NRO und führte zu kontroversen Diskussionen.¹³³

Das Generalsekretariat nahm sich der Sache an und versandte am 7. April 1975 einen Fragebogen an die NRO zur Einberufung einer Arbeitsgruppe mit dem Mandat, die Frage einer möglichen Schaffung einer permanenten Struktur der NRO zu studieren und bis zur nächsten Zusammenkunft der NRO Vorschläge auszuarbeiten. Von 71 Antworten sprachen sich 61 für die Schaffung einer solchen Arbeitsgruppe aus, die sich zusätzlich auch mit der Frage nach sektoriellen Gruppierungen beschäftigen sollte.¹³⁴

Am 8. Juli legte die Gruppe dem Generalsekretariat ihr Projekt vor. Gegenstimmen kamen vor allem von NRO, die eine Einschränkung ihrer Handlungsfreiheit fürchteten. Nach mehreren kleineren NRO-Treffen und dem Versuch, die Befürchtungen der Gegner des Projekts zu berücksichtigen, trafen sich die NRO am 28. Januar 1976 zu einer allgemeinen Versammlung in Straßburg, an der über 100 NRO-Vertreter teilnahmen.

Es wurde lange und kontrovers diskutiert.¹³⁵ Eine Einigung konnte nicht erzielt werden. Schließlich schlug der Vertreter des Europarats, Klebes, vor, daß die Arbeitsgruppe ihre Studien fortsetzen solle. Genty, Vertreter der *International Confederation of Professional and Intellectual Workers*, regte an, die Arbeitsgruppe in einen NRO-Verbindungsausschuß umzuwandeln. Dieser Vorschlag wurde mit 35 Ja- zu 4 Neinstimmen angenommen, bei neun Enthaltungen (diese Zahlen verdeutlichen, wieviele NRO-Vertreter zu dem Zeitpunkt schon abgereist waren, wobei vor allem die Befürworter die Stellung zu halten schienen).¹³⁶

In Anbetracht der fortgeschrittenen Zeit mußten die Modalitäten schnell geregelt werden. Glück-

¹³² Wattier, *L'Europe des Peuples* (1975), S. 210: "Die Entscheidungen in Straßburg werden von den Regierungen gefällt, und es handelt sich in keinerlei Weise um ein Symptom der "Machttrunkenheit" von seiten der NRO." - "Das Stadium der »Konzertierung« muß sich schrittweise in Richtung einer wirklichen »Beteiligung« der NRO an dem zwischenstaatlichen Programm des Europarats entwickeln." [Übersetz. MR].

¹³³ Stephan, Maryvonne, *Vers la création au Conseil de l'Europe d'une Assemblée des ONG?*, in: *International Associations*, Jg. 28 (1976) 192-194, S. 192.

¹³⁴ Stephan, *Vers la création au Conseil de l'Europe d'une Assemblée des ONG?* (1976), S. 192.

¹³⁵ Stephan, *Vers la création au Conseil de l'Europe d'une Assemblée des ONG?* (1976), S. 193.

¹³⁶ Stephan, *Vers la création au Conseil de l'Europe d'une Assemblée des ONG?* (1976), S. 193.

licherweise präsentierte der Direktor für externe Beziehungen des Europarats einen Aktionsplan, der sogleich allgemeine Zustimmung fand.

Das Sekretariat sollte als erstes einen Brief an alle NRO verschicken mit der Frage, ob die Organisation für einen Sitz im Verbindungsausschuß kandidieren möchte. In einem zweiten Brief sollten die Kandidaten bekannt gegeben werden. Jede NRO würde daraufhin schriftlich ihre Wahl mitteilen. Der neugewählte 16-köpfige Verbindungsausschuß sollte die Arbeit der Arbeitsgruppe wieder aufnehmen und im September 1976 das Resultat seiner Studien auf einer außerordentlichen allgemeinen Versammlung präsentieren.¹³⁷

Obwohl die Befürworter einer permanenten Struktur von dem Treffen enttäuscht und ihre Argumente in dem allgemeinen Chaos kaum zur Geltung gekommen waren (dem Projekt fehlte eine stichhaltige, schriftliche Begründung), so mußte es schon als Erfolg gewertet werden, daß ihr Anliegen überhaupt weiterverfolgt wurde. Dennoch war es zweifelhaft, ob man je eine Mehrheit finden würde. "L'affaire est donc assez mal partie"¹³⁸, folgerte Maryvonne Stephan, die Repräsentantin der Internationalen Katholischen Vereinigung Junger Mädchen.

Das vorgeschlagene Arbeitstempo des Verbindungsausschusses konnte nicht ganz durchgehalten werden, so daß die Sonderversammlung nicht stattfand und das Resultat statt dessen bei der nächsten ordentlichen Versammlung im Januar 1977 präsentiert wurde.

In seinem Bericht über die Beschlüsse des Ausschusses wies dessen Rapporteur Armand darauf hin, daß der vorgesehene Verbindungsmechanismus in keinerlei Weise die Absicht habe, die NRO zu repräsentieren, sondern geplant sei als ein einfaches Verbindungs- und Informationsorgan.¹³⁹

Die Diskussion drehte sich vor allem um die Administration und Finanzierung eines solchen Organs. Größte Zustimmung fand eine "mittlere" Lösung, die eine partielle Beteiligung der NRO vorsah, verbunden mit einer gewissen finanziellen und administrativen Unterstützung durch den Europarat.

Die anwesenden NRO-Vertreter stimmten den Vorschlägen des Verbindungsausschusses zu und beschlossen, daß der NRO-Verbindungsausschuß ein ständiges Organ werden solle, unter der jährlichen Kontrolle der NRO, ausgeübt durch die Generalversammlung, die neu die Bezeichnung *Plenarkonferenz der Internationalen Nichtregierungsorganisationen mit Konsultativstatus beim Europarat*¹⁴⁰ erhielt.¹⁴¹

¹³⁷ Stephan, *Vers la création au Conseil de l'Europe d'une Assemblée des ONG?* (1976), S. 193f.

¹³⁸ Stephan, *Vers la création au Conseil de l'Europe d'une Assemblée des ONG?* (1976), S. 194.

¹³⁹ Rapport de la réunion générale des ONG (Strasbourg, 24-25 janvier 1977), in: *Transnational Associations*, Jg. 29 (1977) 127-128, §6.

¹⁴⁰ Plenary Conference of International Non-Governmental Organisations enjoying Consultative Status with the Council of Europe.

¹⁴¹ Rapport de la réunion générale des ONG (1977), §8.

Die Plenarkonferenz 1978 zeigte sich sehr zufrieden mit der bisherigen Arbeit des Verbindungsausschusses. Einzig die Probleme der Geschäftsordnung und der Finanzierung mußten wegen weiteren Diskussionsbedarfs nochmals verschoben werden.¹⁴² Sie wurden auf einer Sonderplenarversammlung am 24. April 1978 definitiv geregelt. Dabei wurde beschlossen, daß der 17-köpfige Ausschuß ein fünf-köpfiges Büro wählen solle, das sich je nach Bedarf auch zwischen den dreimal jährlich stattfindenden Sitzungen des Ausschusses treffen könne.¹⁴³

Sechs Funktionen wurden dem Verbindungsausschuß übertragen:

1. Organisation der jährlichen Plenarkonferenz
2. Unterstützung des Generalsekretariats bei der Vorbereitung der sektoriellen Treffen, im speziellen bei der Terminplanung und Koordinierung der Themenauswahl sowie die Begleitung und Nachbereitung der Treffen
3. Förderung der Ausarbeitung von Memoranda der NRO mit deren Zustimmung sowie Förderung von NRO-Beiträgen zu den Informationsschriften des Europarats
4. Vorbereitung und Koordinierung von administrativen und finanziellen Fragen des Ausschusses
5. Aufrechterhaltung der Beziehungen zum Generalsekretariat, zur NRO-Sektion des Direktorats für externe Beziehungen sowie zum Parlamentsausschuß für Beziehungen zu den nationalen Parlamenten und zur Öffentlichkeit
6. Etablierung von Beziehungen mit allen anderen Organen des Europarats im Interesse der NRO und des Rats.¹⁴⁴

Das Sekretariat sah in dem NRO-Verbindungsausschuß schon bald einen willkommenen, ständigen Gesprächspartner. Bereits im September 1977 bezeichnete es den Ausschuß als "a spokesman to put forward the NGOs' viewpoints concerning their relations with the Council of Europe."¹⁴⁵

Ein ständiges Problem war die Finanzierung dieser neuen Aktivitäten. Im Juni 1977 bat der Verbindungsausschuß den Generalsekretär in einem Memorandum um finanzielle Unterstützung.¹⁴⁶ Auch in der PV regten sich Stimmen zugunsten des NRO-Verbindungsausschusses. Der Abgeordnete Grant richtete im Oktober 1977 die schriftliche Frage an das MK, ob dieses bereit sei, finanzielle Unterstüt-

¹⁴² Rapport de la IIe partie de la réunion générale des O.N.G. dotées du statut consultatif auprès du Conseil de l'Europe: Conférence plénière: 26 janvier 1978, in: Transnational Associations, Jg. 30 (1978) 387-388.

¹⁴³ Protocole de Fonctionnement, in: Transnational Associations, Jg. 30 (1978) 390, §II und IV.

¹⁴⁴ Protocole de Fonctionnement (1978), §III.

¹⁴⁵ Parliamentary Assembly, **AS/Parl (29) 10**, Committee on Parliamentary and Public Relations, Relations with non-governmental organisations. Developments since the distribution of document AS/Parl (28) 30. Secretariat memorandum prepared by the Directorate of Political Affairs, 6. Sept. 1977, §V.

¹⁴⁶ La Commission de liaison des ONG auprès du Conseil de l'Europe (Genty, Claude-Laurent), in: Transnational Associations, Jg. 30 (1978) 29-33, Annexe I: Memorandum sur la volonté des ONG de participer davantage aux travaux du Conseil de l'Europe et sur les moyens nécessaires à cette participation, S. 33.

zung für die Arbeit des Verbindungsausschusses zur Verfügung zu stellen.¹⁴⁷ Das MK antwortete, man werde darüber nachdenken.¹⁴⁸

Ein Jahr darauf trat der Abgeordnete Spautz mit einer ähnlichen Anfrage an das MK. Er wies darauf hin, daß der Budgetvoranschlag des Sekretariats finanzielle und materielle Hilfe vorsah, um die Verbindung zwischen dem Europarat und NRO zu pflegen, und fragte, ob das MK zustimme, daß diese finanzielle Hilfe es zumindest ermöglichen solle, eine Teilzeitkraft für die Sekretariatsarbeit des Verbindungsausschusses zur Verfügung zu stellen, die auch als NRO-Verbindungsrepräsentantin beim Rat dienen würde.¹⁴⁹

Das MK teilte daraufhin mit, daß es entschieden habe, einen neuen Posten im Direktorat für Politische Angelegenheiten zu schaffen, der einerseits dessen NRO-Sektion stärken und andererseits halbtags als Sekretariatshilfe für den Verbindungsausschuß zur Verfügung stehen solle.

Zudem solle materielle Hilfe für NRO mit Konsultativstatus z.B. in Form von Übersetzungsdiensten bei NRO-Treffen oder der kostenlosen Vergabe von Räumen für solche Treffen im Rahmen des dafür vorgesehenen Budgetpostens unterstützt werden.¹⁵⁰

Das war immerhin ein Anfang, doch die Finanzierung des Verbindungsausschusses blieb ein ständiges Problem.

1989 verabschiedete die Plenarkonferenz einen Antrag an das MK, die PV und das Generalsekretariat mit der Bitte, die administrativen und finanziellen Mittel der veränderten Situation anzupassen (die Zahl der NRO mit Konsultativstatus war in den vorangegangenen zehn Jahren von rund 200 auf rund 300 angestiegen; die Zahl der von NRO initiierten Projekte hatte ständig zugenommen).¹⁵¹

Da dies nicht weiterhalf, entschied sich der NRO-Verbindungsausschuß zur Eigeninitiative und schlug der Plenarkonferenz 1994 vor, daß jede NRO einen Beitrag von 500 FF pro Jahr entrichten und das Recht, an den Wahlen teilzunehmen, daran gebunden werden solle. Eine Ausnahmeregelung würde für NRO gelten, die diesen Betrag nicht aufbringen könnten. Die Zusatzeinnahmen sollten dazu verwendet werden, Spezialisten zu Treffen einzuladen, die für alle NRO von Interesse seien, und Reisekosten zu decken für Mitglieder des NRO-Verbindungsausschusses und für NRO-Mitglieder des Gemeinsamen Ausschusses Parlamentarier - NRO-Verbindungsausschuß bei Treffen außerhalb Straßburgs.

Der Verbindungsausschuß argumentierte, daß dieser Beitrag die Arbeit des Ausschusses verbessern

¹⁴⁷ Parliamentary Assembly, **Doc. 4066**, Written Question No. 201 by Mr Grant on co-operation with international non-governmental organisations, 15. Okt. 1977.

¹⁴⁸ Parliamentary Assembly, **Doc. 4086**, Reply of the Committee of Ministers to Written Question No. 201 by Mr Grant on co-operation with international non-governmental organisations, 21. Dez. 1977.

¹⁴⁹ Parliamentary Assembly, **Doc. 4248**, Written Question No. 24 by Mr Spautz on material and financial aid for international non-governmental organisations having consultative status with the Council of Europe, 3. Nov. 1978.

¹⁵⁰ Parliamentary Assembly, **Doc. 4280**, Reply from the Committee of Ministers to Written Question No. 214 by Mr Spautz on material and financial aid for international non-governmental organisations having consultative status with the Council of Europe, 25. Jan. 1979.

¹⁵¹ Committee of Ministers, **CM (89) 183**, Annex IVb.

sowie größere Unabhängigkeit und größere Bekanntheit außerhalb des Europarats mit sich bringen würde. Zudem sei das Interesse an etwas, wofür man bezahle, größer, und die Glaubwürdigkeit der NRO würde durch diese finanzielle Anstrengung erhöht.¹⁵² 1995 wurde der Vorschlag mit 44 Ja-, 9 Neinstimmen und 19 Enthaltungen angenommen.¹⁵³

Infolge dieses Beschlusses richtete der Verbindungsausschuß die INGO-SERVICE-Gesellschaft ein, die für das Einsammeln der freiwilligen Beiträge verantwortlich ist. Bis Ende 1995 hatten 62 NRO rund 30.000 FF eingezahlt.¹⁵⁴ Das MK ließ der Gesellschaft 1995 zusätzliche 15.000 FF zukommen, zur Unterstützung von NRO-Experten, die an Aktivitäten des Europarats teilnahmen (50% der Kosten wurden jeweils vom MK, die anderen 50% von der Gesellschaft übernommen).¹⁵⁵

Der Verbindungsausschuß hat immer wieder gegen negative Stimmen aus den eigenen Reihen anzukämpfen. Mißtrauen und Angst um Beschränkung des eigenen Einflusses kommen dabei zum Vorschein. Um dem entgegenzuwirken, betonte der Präsident des Ausschusses, Genty, 1981 ausdrücklich:

"Qu'il soit bien entendu une fois pour toutes, que le seul but de la Commission de Liaison est d'améliorer les relations entre les ONG et le Conseil de l'Europe, et de favoriser la participation des ONG aux travaux de l'Assemblée Parlementaire et de ses différentes Commissions, en veillant à jamais constituer un écran entre les ONG et les instances du Conseil. A cet effet, la Commission de Liaison s'interdit d'intervenir dans les relations personnelles entre chaque ONG et les Commissions Parlementaires ou les Directions du Secrétariat Général."¹⁵⁶

Um diese Haltung zu unterstreichen, hieß der Ausschuß 1980 den Entschluß des Generalsekretariats gut, das allgemeine jährliche Informationstreffen des Sekretariats nicht mehr gleichzeitig mit der NRO-Plenarkonferenz durchzuführen, wie es von mehreren NRO gewünscht worden war. Die Plenarkonferenz sollte wie bisher im Januar/Februar stattfinden, das Informationstreffen während der Parlamentssession im April/Mai (mittlerweile im September).¹⁵⁷

¹⁵² Liaison Committee of the Non-Governmental Organisations, **ONG.CONF.PL (94) 5**, 1994 Plenary Conference of NGOs, 26-27 January 1994, Proposals for a Financial Contribution from NGOs.

¹⁵³ Liaison Committee of the Non-Governmental Organisations, **ONG.CONF.PL (95) 2**, 1995 Plenary Conference of NGOs, 1 February 1995, Minutes of the 1994 Plenary Conference of NGOs, S. 7.

¹⁵⁴ 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.

¹⁵⁵ Liaison Committee of the Non-Governmental Organisations, **ONG.CONF.PL (96) 3**, 1996 Plenary Conference of NGOs, 24 January 1996, Progress Report of the Liaison Committee of the NGOs (October 1994-October 1995), §I.3.

¹⁵⁶ Bilan de la Commission de Liaison (janvier 1981) (Genty, Claude-Laurent), in: Transnational Associations, Jg. 33 (1981) S. 27: "Damit es ein für allemal verstanden wird - das einzige Ziel des Verbindungsausschusses ist die Verbesserung der Beziehungen zwischen den NRO und dem Europarat und die Förderung der Beteiligung von NRO an den Arbeiten der Parlamentarischen Versammlung und ihren verschiedenen Ausschüssen, dabei stets darauf achtend, niemals einen Filter zwischen den NRO und den Instanzen des Rats zu bilden. - Zu diesem Zweck untersagt es sich der Verbindungsausschuß, sich in die persönlichen Beziehungen zwischen jeder NRO und den Parlamentsausschüssen oder den Direktionen des Generalsekretariats einzuschalten." [Übersetz. MR].

¹⁵⁷ Bilan de la Commission de Liaison (1981), S. 27.

Heute hat der Verbindungsausschuß 25 Mitglieder, die für die Dauer von sechs Jahren gewählt sind, ohne die Möglichkeit auf sofortige Wiederwahl. Ein Drittel der Mitglieder wird alle zwei Jahre neu gewählt. Der Vorsitzende wird für zwei Jahre gewählt mit der Möglichkeit einer einmaligen Wiederwahl.

Der Ausschuß tagt mindestens dreimal pro Jahr, jeweils während der Sitzungsperioden der PV. NRO können auf Bitte an den Sitzungen teilnehmen. Die Ausschußmitglieder erhalten für Sitzungen in Straßburg keinerlei Spesen.¹⁵⁸

Das Büro des Ausschusses wurde erweitert auf neun Mitglieder. Diese werden vom Ausschuß gewählt, mit Ausnahme des Vorsitzenden, der von der Plenarkonferenz bestimmt wird.

Das Büro ist verantwortlich für die Vorbereitung der Sitzungen des Ausschusses; für die Ausführung der ihm vom Ausschuß übertragenen Aufgaben; für die Repräsentierung des Ausschusses gegenüber dem Ministerkomitee, der PV sowie deren Ausschüssen und gegenüber den Direktoraten des Sekretariats; und für die Kooperation innerhalb des Gemeinsamen Ausschusses "Parlamentarier - NRO-Verbindungsausschuß".¹⁵⁹

Die Plenarkonferenz wird häufig geteilt in einen allgemeinen und einen thematischen Teil. Schwerpunktthemen der letzten Jahre waren "Kinder, Familie und die Gemeinschaft. Was für eine soziale Umgebung für Kinder in Europa?" (1994), "Sozialer Zusammenhalt: Gründe und Symptome des Ausschlusses und die Gegenmittel" (1995), "Rund ums Mittelmeer" (1997).

II.3.2 NRO-Gruppierungen nach Interessengebieten

Obwohl Wattier bereits 1975 die Bildung von Arbeitsgruppen nach Interessengebieten angeregt hatte und diese Idee von der Internationalen Katholischen Vereinigung Junger Mädchen aufgegriffen und propagiert worden war¹⁶⁰ und obwohl das Sekretariat schon seit 1974 sektorielle Treffen organisierte, vergingen viele Jahre bis zur Umsetzung des Projekts.

Erst 1991 verabschiedete die Plenarkonferenz das System der NRO-Gruppierungen nach Interessengebieten.¹⁶¹ Ausschlaggebend war wohl die Einsicht, daß eine intensivere Zusammenarbeit in einzelnen Bereichen und die Bildung von Koalitionen die NRO nur stärken würden.

¹⁵⁸ Liaison Committee of the Non-Governmental Organisations, **ONG.CL (93) 2**, Representative Bodies of the NGOs Having Consultative Status with the Council of Europe and the Conduct of their Business, November 1993, §II.

¹⁵⁹ Liaison Committee of the Non-Governmental Organisations, **ONG.CL (93) 2**, §III.

¹⁶⁰ Le point de vue d'une association féminine (Stephan, Maryvonne), in: Transnational Associations, Jg. 29 (1977) 131.

¹⁶¹ Liaison Committee of the Non-Governmental Organisations, Functioning of the NGO Groupings by Area of Interest, 23. Jan. 1997, §1.

Die drei Hauptziele sind

1. die Erleichterung der Beratungen zwischen NRO, die im gleichen Bereich aktiv sind,
2. einen gemeinsamen NRO-Diskussionspartner für die verschiedenen Gremien des Europarats bereitzustellen und
3. gemeinsame Standpunkte und Vorgehensweisen auszuarbeiten, um eine effektivere Partnerschaft mit den politischen Gremien zu ermöglichen.¹⁶²

Die NRO-Gruppierungen treffen sich normalerweise drei- bis viermal im Jahr, jeweils zu den Sessionen der PV. Sie arbeiten eng mit den entsprechenden Abteilungen des Generalsekretariats des Europarats zusammen.

Jede Gruppierung ernennt einen Koordinator, der die Versammlungen einberuft, die Agenda aufstellt und die Sitzungsberichte schreibt.

Die Sekretariatsarbeiten werden von den Koordinatoren der Gruppierungen übernommen, mit Unterstützung durch das Sekretariat des NRO-Verbindungsausschusses. Sitzungsräume und Übersetzungsdienste (Englisch/Französisch) erhalten die Gruppierungen kostenlos (sofern sie sich in Straßburg versammeln).¹⁶³

Die Zahl und Themen der einzelnen Gruppierungen variierten in den letzten Jahren leicht. 1997 bestanden Gruppierungen zu den folgenden neun Themenbereichen: Ost-West-Kooperation; Nord-Süd-Dialog und Solidarität; Gleichberechtigung und Gleichheit zwischen den Geschlechtern; Sozialcharta und Soziale Angelegenheiten; Extreme Armut und Menschenwürde; Bildung; Gesundheit; NRO-Städte und ländliche Gegend; Menschenrechte.¹⁶⁴

Nach einigen Anfangsschwierigkeiten funktioniert ein Teil der Gruppierungen mittlerweile gut. Einige Gruppierungen haben Beobachterstatus in den entsprechenden Expertenausschüssen erhalten, und auch zu den Parlamentsausschüssen konnten inzwischen Kontakte geknüpft werden. So informiert die PV die Gruppenkoordinatoren regelmäßig über die aktuellen Arbeiten der PV.¹⁶⁵ Dennoch besteht weiterhin Harmonisierungsbedarf mit den Organen des Europarats, um die Zusammenarbeit zu verbessern und einen größeren Einfluß zu gewinnen.¹⁶⁶

Ein noch nicht vollständig gelöstes Problem ist dasjenige der Sprachen. In den meisten Gruppierungen

¹⁶² Liaison Committee of the Non-Governmental Organisations, Functioning of the NGO Groupings (1997), §1.

¹⁶³ Liaison Committee of the Non-Governmental Organisations, **ONG.CL (93) 2**, § IV.1 und 2.

¹⁶⁴ Liaison Committee of the Non-Governmental Organisations, **ONG.CONF.PL (98) 4**, 1998 Plenary Conference of NGOs, Report of Activities of NGO Groupings by areas of interest (1997).

¹⁶⁵ Liaison Committee of the Non-Governmental Organisations, **ONG.CONF.PL (97) 2**, §V.

¹⁶⁶ 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.

wird hauptsächlich Französisch gesprochen (oft ohne Übersetzungsservice), und auch die Dokumente werden nicht immer ins Englische übertragen.¹⁶⁷ Englisch sprechenden NRO-Repräsentanten wird eine Mitwirkung dadurch erschwert.

II.3.3 Sonderfall "Menschenrechte"

Ein Sonderfall war bis vor kurzem die NRO-Gruppierung mit dem Interessengebiet Menschenrechte. Eine solche Gruppierung bestand nämlich de facto bereits seit 1966. In diesem Jahr lud der Direktor für Menschenrechte des Generalsekretariats erstmals Vertreter von NRO mit Interesse an Menschenrechtsfragen 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.¹⁶⁸ Im Vordergrund standen der Austausch und die Koordination von Aktivitäten im Rahmen des Menschenrechtsjahres.

Ab der zweiten Sitzung bis 1975 nahmen nicht nur NRO, sondern immer wieder auch Vertreter anderer zwischenstaatlicher Organisationen (VN, UNESCO, UNHCR, FAO, OAS) an den Treffen teil und informierten über die Aktivitäten ihrer Organisationen.

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. Gab es in den ersten Jahren noch Bedenken in bezug auf die Verabschiedung gemeinsamer Beschlüsse und Empfehlungen an den Europarat¹⁶⁹, so wurden diese bald zu einem vielgenutzten Instrument und dies, obwohl die Frage von gemeinsamen Erklärungen im Konsultativstatus bis heute nicht geregelt ist. Oft wurden Arbeitsgruppen gebildet, um gemeinsame Papiere auszuarbeiten. Viele Initiativen, die später von der PV und dem MK aufgegriffen wurden, stammten von dieser Gruppierung (siehe auch Kap. III.1.1 und III.1.2).

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 in der Geschäftsführung paßte die Menschenrechtsgruppierung nicht wirklich in das Konzept der NRO-Gruppierungen.

1994 wurde bekanntgegeben, daß diese Gruppe nicht mehr unter die NRO-Gruppierungen falle.¹⁷⁰ Das

¹⁶⁷ siehe z.B. Liaison Committee of the Non-Governmental Organisations, **ONG.CONF.PL (97) 4**, 1997 NGO Plenary Conference. Report of the activities of NGO Groupings by areas of interests (1996), §B.3.

¹⁶⁸ 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.

¹⁶⁹ siehe z.B. Directorate of Human Rights, **H(71) 14**, Report of the 12th meeting of International Organisations interested in questions relating to human rights, 13 May 1971, 23. Juni 1971, S. 6.

¹⁷⁰ Liaison Committee of the Non-Governmental Organisations, **ONG.CONF.PL (94) 4**, Conférence Plénière

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. Dies läßt sich deutlich an den Sitzungsberichten des Direktorats für Menschenrechte verfolgen.

1995 initiierte das Direktorat für Menschenrechte eine Diskussion über die Verbesserung der Sitzungen. Drei zentrale Fragen wurden gestellt: Welche weiteren Möglichkeiten gibt es, um Unterstützung für die Menschenrechtsarbeit des Europarats zu mobilisieren? Wie könnten NRO die Informationen, die sie in diesen Sitzungen gewinnen, weiterverbreiten? Wie könnten die Treffen nützlicher gemacht werden? Es wurde betont, daß die Sitzungen **für** die NRO gedacht seien und daß zuviel Zeit für Informationen des Sekretariats verwendet würde.¹⁷¹

Die NRO wurden aufgefordert, bis zur nächsten Sitzung Vorschläge zur Verbesserung der Lage einzureichen. Eine einzige NRO kam der Aufforderung nach.¹⁷²

Das Sekretariat war natürlich enttäuscht über die praktisch nicht vorhandene Beteiligung der NRO, brachte aber selber eine ganze Reihe von Verbesserungsvorschlägen ein. So war eine Idee, den NRO vor den Treffen eine schriftliche Zusammenfassung der Aktivitäten des Europarats im Menschenrechtsbereich zuzusenden, um damit die ausführlichen Informationen während der Treffen einzusparen. Eine andere Idee war, den einzelnen Sitzungen spezifische Themen zuzuordnen, z.B. Menschenrechtserziehung, Gleichstellung von Frau und Mann usw.¹⁷³

Zwei dieser Vorschläge wurden 1996 bereits umgesetzt. So erhielten die NRO nun vor den Treffen ein Informations-Bulletin. Zusätzlich wurden die Sitzungen in zwei Teile gegliedert, der erste Teil für einen allgemeinen Informationsaustausch und der zweite Teil zu einem speziellen Thema.¹⁷⁴

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.

¹⁷¹ Directorate of Human Rights, **H/ONG (95) 2**, Summary Report of the 80th meeting of non-governmental organisations holding consultative status with the Council of Europe and interested in human rights, 31 January 1995, Secretariat memorandum prepared by the Human Rights Information, 27. Feb. 1995, S. 13.

¹⁷² Directorate of Human Rights, **H/ONG (95) 6**, Summary Report of the 81st meeting of non-governmental organisations holding consultative status with the Council of Europe and interested in human rights, 26 April 1995, Secretariat memorandum prepared by the Human Rights Information Centre, 21. Juni 1995, S. 15.

¹⁷³ Directorate of Human Rights, **H/ONG (95) 6**, S. 15.

¹⁷⁴ Directorate of Human Rights, **H/NGO (96) 4**, Summary Report of the 83rd Meeting of non-governmental organisations holding consultative status with the Council of Europe and interested in human rights, 23 January 1996, 24. Jan. 1996, S. 1.

Mit einem Fragebogen, von dem rund 130 Exemplare verschickt wurden, versuchte das Sekretariat noch einmal, die NRO in den Erneuerungsprozeß miteinzubeziehen. Nach zwei Monaten hatte das Sekretariat 20 Antworten erhalten. Das Sekretariat präsentierte in dem Fragebogen verschiedene Möglichkeiten zu einer Neubelebung der Treffen. Einige Vorschläge wurden von den NRO so kontrovers beurteilt, daß eine klare Linie nicht zum Ausdruck kam. Andere Ideen fanden Zustimmung, so z.B. die Aufforderung, daß die NRO sich vermehrt Gedanken darüber machen sollten, welche Themen sie besprochen haben möchten.¹⁷⁵

Ebenfalls positiv bewertet wurden die Vorschläge, daß die Agendapunkte mehr aktivitätsbezogen sein und Folgebriefe des Direktors für Menschenrechte Anhaltspunkte zu möglichen Aktionen geben sollten und daß über wichtige Entwicklungen und Fortschritte seitens der NRO und des Sekretariats beim folgenden Treffen berichtet werden sollte.¹⁷⁶

Da all diese Anstrengungen des Sekretariats kaum zu sichtbaren Resultaten führten und vor allem die aktive Beteiligung der NRO an dem Prozeß nach wie vor äußerst gering blieb (ein weiterer Brief mit der Bitte um konkrete Vorschläge war am 21.2.1997 an die NRO gegangen), beschloß das Direktorat für Menschenrechte 1997, die Treffen nicht mehr weiter durchzuführen, da sie kein effektives Forum für die Zusammenarbeit mehr seien. Statt dessen würde das Direktorat auf anderen Wegen den Kontakt zu NRO suchen, z.B. über den Verbindungsausschuß oder durch gelegentliche Informationstreffen mit einer kleinen Gruppe von NRO.¹⁷⁷

Die Gründe für das Scheitern des anfänglich so erfolgreichen Konzepts sind nicht eindeutig. Verschiedene Faktoren mögen zusammengewirkt haben.

So ist die Zahl der an den Sitzungen vertretenen NRO immer mehr angestiegen. Nahmen in den ersten Jahren 13-15 NRO an den Treffen teil, so steigerte sich diese Zahl kontinuierlich auf rund 65 in den letzten Jahren. Ein besonders starker Anstieg ist in der ersten Hälfte der 80er Jahre zu verzeichnen. Berücksichtigt man, daß einzelne NRO mit mehreren Personen vertreten sind und auch das Sekretariat mehrere Leute zu den Treffen schickt, so ergibt sich eine Gesamtzahl von 70-100 Anwesenden. Dies erschwert natürlich eine wirkliche Diskussion.

NRO verfügen über begrenzte finanzielle und personelle Ressourcen. Meist müssen die Vertreter selber für ihre Reise- und Aufenthaltskosten aufkommen, und oft werden die Spezialisten an anderer

¹⁷⁵ Directorate of Human Rights, **H/NGO (96) 3**, Proposals for Enhancing the Functioning of the Meeting of NGOs Holding Consultative Status with the Council of Europe and Interested in Human Rights, 19. Jan. 1996, S. 3.

¹⁷⁶ Directorate of Human Rights, **H/NGO (96) 3**, S. 5.

¹⁷⁷ Directorate of Human Rights, **H/NGO (97) 5**, Special Meeting of Non-Governmental Organisations Holding Consultative Status with the Council of Europe and Interested in Human Rights, Avenues for Future Co-operation Between the Directorate of Human Rights and Non-Governmental Organisations Working in the Human Rights Field, 21. April 1997, S. 2-4.

Stelle gebraucht. Möglicherweise orientierten sich einzelne NRO um auf andere Organisationen oder Aktivitätsbereiche.

Zudem sind zu den wenigen sehr interessierten NRO der ersten Jahre immer mehr NRO gestoßen, die sich nur nebenbei mit Menschenrechten befassen, so daß die eigentlichen Menschenrechtsorganisationen in die Minderheit geraten sind. Je mehr NRO aber nur noch einen "Zuhörer und Berichterstatte" zu den Treffen schicken, desto stärker wird natürlich die Qualität derselben eingeschränkt.

Der Vertreter der *Internationalen Vereinigung der Menschenrechtligen (FIDH)* beim Europarat sieht weitere Gründe für das Scheitern der Treffen einerseits in der Enttäuschung des Direktorats für Menschenrechte über die scheinbare Trägheit der NRO und andererseits in der Enttäuschung der NRO über den Europarat, über die oft einseitig erscheinende Nachfrage nach Kooperation ohne ausreichende Gegenseitigkeit.

Eine Vertreterin des Direktorats für Menschenrechte gibt zu bedenken, daß die Organisation der Sitzungen mit einem beträchtlichen Aufwand verbunden war und dies in Zeiten knapper Mittel. In Anbetracht der veränderten Bedingungen der letzten Jahren sei es daher notwendig gewesen, alte Strukturen zu überdenken und nach den effizientesten Methoden zu suchen. Das Direktorat identifiziere zurzeit diejenigen Menschenrechtsgruppen, mit denen die produktivsten Arbeitsbeziehungen etabliert werden könnten. Dabei handle es sich genau so häufig um NRO ohne Konsultativstatus wie mit Konsultativstatus.

Nach dem Rückzug des Direktorats für Menschenrechte bildete sich 1997 eine NRO-Interessengruppierung zu Menschenrechten nach dem Schema der schon bestehenden Gruppierungen nach Interessengebieten. In den ersten Monaten ihres Bestehens beschäftigte sich die Gruppierung mit dem Recht auf Bildung, der Situation im Kosovo und dem Schutz von Kinder während gewaltsamer Konflikte. Bei allen bisherigen Treffen war auch das Direktorat für Menschenrechte vertreten. Die weitere Entwicklung der Gruppe bleibt abzuwarten.

II.4 Zusammenfassung und Bewertung

In den ersten Jahren seines Bestehens nahm der Europarat 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 MK bei der Formalisierung dieser Beziehungen deutliche Zurückhaltung. Es war auf jeden Fall darauf bedacht, den NRO keine Machtmittel in die Hände zu geben.

Obwohl zahlreiche NRO sich um eine Formalisierung der Beziehungen zum Europarat bemühten, ging das MK daher 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 klarzumachen, warum gerade sie draußen bleiben sollten. 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 PV - von der angeblich zu schützenden PV selber entkräftet worden waren.

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 des ECOSOC, der OEEC und der UNESCO. So übernahm man die Aufteilung in verschiedene Kategorien, 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 1972¹⁷⁸, führte zu neuen Bedenken. Eine Überbeanspruchung des Konsultativstatus und eine Überlastung der davon betroffenen Gremien (allen voran der die Aufnahmeanträge prüfenden Ausschüsse) wurde befürchtet, gleichzeitig zeigte es sich immer deutlicher, daß gewisse NRO den Status nur aus Prestige Gründen anstrebt hatten, ohne sich anschließend 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.

¹⁷⁸ Committee of Ministers, **CM (89) 183**, Annexe IVc.

Als weitere Vereinfachung wurde die Einteilung in Kategorien komplett abgeschafft, dafür wurde der "Filter" Generalsekretariat erneut zwischen die NRO und die Ausschüsse geschoben.

Schließlich wurde 1972 klar festgehalten, daß auch eine Zusammenarbeit außerhalb des Konsultativstatus durchaus erlaubt ist.

1993 erfolgte die erste formelle Öffnung gegenüber regionalen und nationalen NRO, auch wenn diese nach wie vor vom Konsultativstatus ausgeschlossen sind. Ansonsten sind die neuen Bestimmungen hauptsächlich eine Anpassung an die längst gängige Praxis.

Es wurde versucht, mit dem neuen Status eine stärkere Überprüfung der NRO durchzusetzen, einerseits um durch die genauere Kenntnis der Tätigkeitsfelder gezielter von den NRO profitieren, andererseits um strikter gegen die die Bedingungen nicht erfüllenden Organisationen vorgehen zu können. Diese Bestrebungen sind zwar sinnvoll, drohen aber an den knappen personellen Kapazitäten des Generalsekretariats zu scheitern.

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

In bezug auf die *Europäische Konvention zur Anerkennung der Rechtspersönlichkeit von internationalen Nichtregierungsorganisationen* mag man im ersten Moment geneigt sein zu sagen: "Ende gut, alles gut." Doch wie wir gesehen haben, deckt sie 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 (siehe Kap. III.2.) 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. Hier ist in erster Linie die Lobbytätigkeit der NRO in ihrem eigenen Interesse gefordert. Veranstaltungen wie ein im Februar 1998 in Straßburg durchgeführtes NRO-Seminar zur Anwendung der Konvention können da neue Impulse geben.

Ebenfalls im Eigeninteresse der NRO müßte ein wirksames Funktionieren ihrer Selbstorganisationsorgane sein. Der Slogan "Zusammen sind wir stark" gilt vor allem in einer Zeit, in der die Zahl der NRO so groß ist, daß die Bedeutung der einzelnen NRO, abgesehen von einigen Ausnahmen wie z.B. *Amnesty International*, eher abgenommen hat. Die Zukunft gehört auch in der Welt der NRO der Bildung starker Koalitionen. Nur wenige NRO habe eine solche Machtstellung, daß ein Alleingang für sie vorteilhaft sein kann. Das Geltungsbedürfnis der einzelnen NRO muß zugunsten der gemeinsamen

Sache in den Hintergrund treten. Die unterschiedlichen Meinungen müssen gebündelt und auf einen gemeinsamen Nenner gebracht werden.

Dies scheint beim Europarat noch nicht besonders gut zu funktionieren, auch wenn seit 1975 mit der Plenarkonferenz, dem Verbindungsausschuß und den Interessengruppierungen unbestritten große Fortschritte erzielt worden sind.

Die Treffen der Interessengruppierungen, ursprünglich als Expertentreffen gedacht, leiden in ihrer Qualität darunter, daß eben nicht Experten, sondern zumeist in der Umgebung von Straßburg ansässige, freiwillige Vertreter entsandt werden, denen die fachliche Qualifikation fehlt. Die Gründe dafür liegen auf der Hand: Sie sind in erster Linie finanzieller und zeitlicher Natur, zeugen aber teilweise auch von einem geringen Interesse, das dem Europarat im allgemeinen und den Interessengruppierungen im speziellen entgegengebracht wird.

Unter diesen Umständen ist es nur schwerlich möglich, eine gemeinsame, fundierte Position zu einem Thema zu erarbeiten, und es besteht die Gefahr, daß die wirklich engagierten NRO sich enttäuscht abwenden.

Insgesamt bleibt festzuhalten, daß der institutionelle Rahmen, so wie er sich heute präsentiert, sowohl dem Europarat als auch den NRO recht gute Voraussetzungen für eine fruchtbare Zusammenarbeit bietet, sofern der Wille, die finanziellen Mittel und die Zeit vorhanden sind, diese Möglichkeiten auch zu nutzen. Und nicht zuletzt ist die Umsetzung immer wieder abhängig von einzelnen engagierten Persönlichkeiten, die die Initiative ergreifen.

III. Die Zusammenarbeit in der Praxis am Beispiel der Menschenrechte

Der Chef der NRO-Sektion des Sekretariats benannte 1986 drei Hauptfunktionen der NRO beim Europarat: Demnach sind NRO erstens Berater, zweitens Verbindungsglied zwischen den Regierungen und der Öffentlichkeit und drittens Druck ausübende Interessengruppen (besonders im Menschenrechtsbereich).¹⁷⁹

Etwas ausführlicher beschreibt das folgende Zitat die Funktionen der NRO, aus deren Sicht, während der Gründungszeit des Europarats:

"To inform and lead public opinion; to study the political, economic and technical problems of European Union [die man ursprünglich mit dem Europarat zu verwirklichen hoffte, Anm. MR] and to suggest how they could be solved; to promote a sense of European consciousness and a common loyalty to Europe; by every available means, to mobilise public opinion behind the policy of European unity and to provide a medium through which supporters of this cause could make their influence felt - that, in short, was the mission which the International Committee of the Movements for European Unity and its component organisations set themselves to perform."¹⁸⁰

Auch heute noch übernehmen NRO in ihren Fachbereichen diese Funktionen oder zumindest Teile davon. Inwiefern sie dies in bezug auf den Europarat tun, steht in diesem Kapitel zur Diskussion.

Neu dazugekommen und stark an Bedeutung gewonnen, haben in den 90er Jahren Initiativen, die NRO zusammen mit oder im Sinne des Europarats in Mittel- und Osteuropa durchführen. Zahlreiche NRO beteiligen sich auf diesem Weg sehr aktiv an der Umsetzung des Arbeitsprogramms des Europarats.

Im ersten Teil des Kapitels wird die Mitwirkung von NRO am Sitz des Europarats untersucht. Der zweite Teil ist der Unterstützung des Europarats und seiner Ziele durch NRO in den einzelnen Mitgliedstaaten gewidmet.

III.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. Bettati unterscheidet allgemein in eine Beteiligung davor, während und danach, sprich durch das Initiieren einer Regelung, die beratenden Funktion während der Ausarbeitung durch die Organe der Organisation und die Rolle als Empfänger, Verbreiter und Überwacher der Norm nach deren Verabschiedung.¹⁸¹

¹⁷⁹ Parliamentary Assembly, **AS/Parl (38) 9**, Committee on Parliamentary and Public Relations. Statement by Mr Turgut Çoratekin, Head of NGOs Section on "Relations between the Council of Europe and NGOs", 12. Sept. 1986.

¹⁸⁰ European Movement (Hg.), *The European Movement and the Council of Europe*, with forewords by Winston S. Churchill and Paul-Henri Spaak, London 1950, S. 35f.

¹⁸¹ Bettati, Mario, *La contribution des organisations non-gouvernementales à la formation et à l'application des normes internationales. Rapport introductif*, in: Bettati, Mario u. Pierre-Marie Dupuy, *Les O.N.G. et le Droit*

III.1.1 Mitwirkung auf der Ebene des Ministerkomitees

Auf der Ebene des Ministerkomitees ist die Mitwirkung von NRO naturgemäß am geringsten, da das MK das Entscheidungsorgan des Europarats ist. Die Entscheidungsbefugnis obliegt natürlich den Vertretern der demokratisch gewählten, nationalen Regierungen. Dem stimmen auch die meisten NRO uneingeschränkt zu.¹⁸²

Entscheidungen müssen jedoch inhaltlich vorbereitet werden, sie stehen erst am Ende eines Meinungsbildungsprozesses. Die Initiativen werden sehr häufig von der PV ergriffen und an das MK herangetragen (zur Mitwirkung von NRO in diesem Bereich, siehe Kap. III.1.2). Aufgrund dieser Anregungen sowie solcher vom MK, von Fachministerkonferenzen oder eigener Ideen arbeiten ständige und ad-hoc-Regierungsfachausschüsse Vorschläge für das MK aus, teilweise unterstützt durch das Generalsekretariat des Europarats. Die Regierungsfachausschüsse werden vom MK eingesetzt und bestehen normalerweise aus nationalen Regierungsbeamten.

Die Mitwirkung von NRO auf der Ebene des MK ist daher vor allem bei den Fachausschüssen möglich und sinnvoll. Obwohl die Fachausschüsse die Entscheidungen des MK nur vorbereiten, wird ihre Arbeit von den Regierungen dennoch als sehr sensibler Bereich bewertet und erfolgt daher auf vertraulicher Basis. Sowohl die Sitzungen der Ausschüsse als auch deren Dokumente sind in der Regel vertraulich, trotz zeitweiliger Lockerungsbestrebungen seitens des Ministerkomitees.¹⁸³ Dies erschwert natürlich eine aktive Begleitung der Ausschubarbeit durch NRO.¹⁸⁴ 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 MK 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.¹⁸⁵ Der Besitz des Konsultativstatus ist dabei keine Bedingung.

International (Collection Droit International) Paris 1986, S. 1-21, S. 16ff.

¹⁸² Wattier, Francis L., L'Europe des Peuples, le rôle des ONG dans la dynamique européenne, in: International Associations, Jg. 27 (1975) 209-210, S. 210.

¹⁸³ Conseil de l'Europe, **SG (81)1**, Communication à l'attention des organisations internationales non gouvernementales (ONG) sur la politique d'information du Conseil de l'Europe, 26. Jan. 1981.

¹⁸⁴ Brett, Rachel, The Contribution of NGOs to the Monitoring and Protection of Human Rights in Europe: An Analysis of the Role and Access of NGOs to the Inter-Governmental Organisations, in: Arie Bloed et al. (Hg.), Monitoring Human Rights in Europe. Comparing International Procedures and Mechanisms (International Studies in Human Rights, Vol. 30) Dordrecht, Boston u. London 1993, S. 121-144, S. 133.

¹⁸⁵ Committee of Ministers, **Resolution (76) 3** on Committee Structures, Terms of Reference and Working

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.¹⁸⁶

Bei der Vergabe des Beobachterstatus wird sehr darauf geachtet, die Zahl der Beobachter klein zu halten, um die Arbeit der Ausschüsse nicht zu behindern.¹⁸⁷ Zur Zeit verfügen drei NRO über Beobachterstatus beim Ständigen Ausschuß für Menschenrechte - *Amnesty International (AI)* seit 1982, die *Internationale Juristenkommission (ICJ)* seit 1985 und die *Internationale Vereinigung der Menschenrechtligen (FIDH)*.¹⁸⁸ 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.¹⁸⁹

Die NRO-Interessengruppierung für die Gleichberechtigung der Geschlechter genießt seit 1994 Beobachterstatus beim Ständigen Ausschuß für Gleichheit zwischen Frauen und Männern.¹⁹⁰

Im August 1979 waren 56 NRO in Kontakt mit Expertenausschüssen (zumeist schriftlich), darunter 25 ohne Konsultativstatus¹⁹¹ (216 NRO verfügten zu diesem Zeitpunkt über Konsultativstatus). Neuere Zahlen liegen leider nicht vor.

Die NRO beklagten sich mehrmals über die restriktive Handhabung der Aufnahme-prozedur und die allgemeinen Schwierigkeiten, an der Diskussion der Expertenausschüsse teilzuhaben, die vor allem durch mangelnde Informationen über die Arbeit der Ausschüsse bedingt sind. Der NRO-Verbindungsausschuß forderte 1978 umfassendere und frühzeitige Informationen über den Kalender der verschiedenen Zusammenkünfte sowie eine Lockerung des Teilnahmeverfahrens an den Arbeiten der Expertenausschüsse. Geändert hat sich bisher kaum etwas.

Trotz der eher schwierigen Umstände regen NRO immer wieder Aktivitäten des Expertenausschusses

Methods, 18. Feb. 1976, §5.

¹⁸⁶ Committee of Ministers, **Resolution (76) 3**, Appendix 2 (Rules of Procedure for Council of Europe committees), Art. 9.

¹⁸⁷ 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.

¹⁸⁸ Council of Europe, Relations between the Council of Europe and Non-Governmental Organisations, 4 März 1996, §12.

¹⁸⁹ Committee of Ministers, **CM (90) 87**, §8.

¹⁹⁰ Liaison Committee of the Non-Governmental Organisations, **ONG.CONF.PL (95) 4**, 1995 Plenary Conference of NGOs, 1 February 1995, Progress Report on the Activities of NGO Groupings by Areas of Interest, S. 5.

¹⁹¹ Parliamentary Assembly, **Doc. 4740**, Report on relations of the Parliamentary Assembly with International Non-Governmental Organisations (NGOs) 1. Juni 1981, §35, FN 1.

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.

Vorschläge werden von einzelnen NRO oder von NRO-Koalitionen, z.B. im Rahmen der Treffen von an Menschenrechten interessierten NRO, unterbreitet und direkt an die Ausschüsse gerichtet oder über den Generalsekretär vermittelt.

So schlug die *International Federation of Senior Police Officers (IFSPO)* bereits 1966 ein Europarats-Kolloquium zur Vorbereitung eines Ethischen Kodexes für die Polizei vor. Die entsprechende Arbeitsgruppe des Ständigen Ausschusses für Menschenrechte lehnte zu diesem Zeitpunkt eine derartige Veranstaltung ab mit der Begründung, daß das Verhalten der Polizei auf nationaler Ebene kontrolliert werden solle.¹⁹²

Die *IFSPO* ließ nicht locker. Nachdem sich die Hoffnung auf einen internationalen ethischen Kodex für die Polizei zerschlagen hatte, brachte sie das Thema 1974 erneut auf die Tagesordnung der Sitzungen der an Menschenrechten interessierten NRO.¹⁹³ Eine NRO-Arbeitsgruppe bereitete daraufhin den Entwurf eines ethischen Kodexes vor, der beim Treffen vom 2. Oktober 1975 von den anwesenden NRO angenommen wurde.¹⁹⁴

Das Projekt wurde weiterverfolgt, schließlich von der PV aufgenommen, umgestaltet zur *Declaration on the Police* (vgl. S. 57f.) und scheiterte 1984 erneut am MK. Bei ihrem Treffen vom 2. Oktober 1984 drückten die NRO ihre Enttäuschung über das Scheitern aus und forderten das MK auf, selber einen Verhaltenskodex für die Polizei auszuarbeiten.¹⁹⁵

1983 forderte die *International Union for Child Welfare* den Europarat auf, in bezug auf die Rechte der Kinder aktiv zu werden.¹⁹⁶ Dabei sollte eine rechtlich verbindliche Konvention geschaffen werden, im Gegensatz zur Konvention der Vereinten Nationen. 1985 beschlossen die NRO die Einsetzung

¹⁹² Directorate of Human Rights, **H(66) 24 revised**, Report of the meeting of the informal human rights group and of non-governmental organisations interested in human rights, 18 - 19 November 1966, 8. März 1967, S. 9.

¹⁹³ Directorate of Human Rights, **H(74) 6**, Report of the 18th meeting of International Organisations interested in questions relating to human rights, 24 January 1974, 1. März 1974; Directorate of Human Rights, **H(74) 11**, Report of the 19th meeting of International Organisations interested in questions relating to human rights, 8 May 1974, 6. Juni 1974; Directorate of Human Rights, **H(74) 21**, Report of the 20th meeting of International Organisations interested in questions relating to human rights, 1 October 1974, 29. Okt. 1974.

¹⁹⁴ Directorate of Human Rights, **H(75) 21**, Conclusions on the proceedings of the 23rd meeting of non-governmental organisations holding consultative status with the Council of Europe and interested in human rights, 2 October 1975, Secretariat memorandum, 24. Okt. 1975, §II.

¹⁹⁵ Directorate of Human Rights, **H/ONG (85) 1**, Conclusions of the 49th meeting of non-governmental organisations holding consultative status with the Council of Europe and interested in human rights, 2 October 1984, Secretariat memorandum, 17. Januar 1985, S. 3.

¹⁹⁶ Directorate of Human Rights, **H/ONG (83) 2**, Conclusions of the 45th meeting of non-governmental organisations holding consultative status with the Council of Europe and interested in human rights, 26 April 1983, Secretariat memorandum, 18. Juli 1983, S. 5.

einer Arbeitsgruppe, um einen Vorschlag auszuarbeiten.¹⁹⁷

Der Vorschlag wurde vom Europarat aufgegriffen, doch wurde erst die Entwicklung der entsprechenden VN-Konvention abgewartet. 1995 legte der Expertenausschuß für Familienrecht schließlich einen Konventionsentwurf vor.¹⁹⁸

Andere Beispiele sind die Bemühungen von *Amnesty International* um das Recht auf Wehrdienstverweigerung aus Gewissensgründung und die Abschaffung der Todesstrafe.

AI begann bereits 1965 mit der Mobilisierung der PV für ein Recht auf Wehrdienstverweigerung. Nach dem Scheitern des ersten Anlaufs von seiten der PV, drängte *AI* die PV zu weiteren Aktivitäten,¹⁹⁹ die 1973 dazu führten, daß die Vertreter des MK den Expertenausschuß für Menschenrechte damit beauftragten, sich der Frage anzunehmen.²⁰⁰ *AI* unterbreitete daraufhin dem Ausschuß entsprechende Informationen.²⁰¹ Doch auch dieser Anlauf scheiterte, da sich das MK nach eigenen Angaben nicht in der Lage sah zu handeln.²⁰²

1982 wandte sich *AI* erneut mit dem Anliegen an die PV.²⁰³ Schließlich bestätigte das MK 1987 in einer rechtlich nicht bindenden Empfehlung das Recht jedes einzelnen, aus Gewissensgründen vom Militärdienst befreit zu werden.²⁰⁴

Doch die NRO gaben sich damit nicht zufrieden. 1992 wandten sie sich mit einer gemeinsamen Resolution (initiiert durch den *Quaker Council for European Affairs*) an das MK und forderten den Unterausschuß für Menschenrechte des Rechtsausschusses dazu auf, ein zusätzliches Protokoll zur Menschenrechtskonvention zu schaffen, das das Recht auf Wehrdienstverweigerung aus Gewissensgründen rechtlich bindend absichern würde.²⁰⁵ Ein Mitglied des parlamentarischen Ausschusses für Recht und Menschenrechte nahm den Vorschlag auf und unterbreitete dem Ausschuß 1993 den

¹⁹⁷ Directorate of Human Rights, **H/ONG (86) 1**, Conclusions of the 52nd meeting of non-governmental organisations holding consultative status with the Council of Europe and interested in human rights, 1 October 1985, Secretariat memorandum, 13. Jan. 1986, S. 3.

¹⁹⁸ Directorate of Human Rights, **H/ONG (95) 6**, Summary Report of the 81st meeting of non-governmental organisations holding consultative status with the Council of Europe and interested in human rights, 26 April 1995, Secretariat memorandum prepared by the Human Rights Information, 21. Juni 1995, S. 10ff.

¹⁹⁹ Directorate of Human Rights, **H(71) 19**, Report of the 13th meeting of International Organisations interested in questions relating to human rights, 7 October 1971, 19. Nov. 1971.

²⁰⁰ Committee of Experts on Human Rights, **DH/Exp (73) 28**, The Right of Conscientious Objection (Information memorandum prepared by the Directorate of Human Rights), 20. Sept. 1973.

²⁰¹ Committee of Experts on Human Rights, **DH/Exp (73) 27**, Rights of conscientious objections (Document submitted by Amnesty International), 8. Aug. 1973.

²⁰² Directorate of Human Rights, **H/ONG (78) 6**, Conclusions on the proceedings of the 31st meeting of non-governmental organisations holding consultative status with the Council of Europe and interested in human rights, 25 April 1978, Secretariat memorandum, 5. Mai 1978, S. 12.

²⁰³ Parliamentary Assembly, **AS/Jur (33) 37**, Legal Affairs Committee, Conscientious objection to military service in Europe. Submission by Amnesty International, 1. Feb. 1982.

²⁰⁴ Committee of Ministers, **Recommendation No. R (87) 8** to member States regarding conscientious objection to compulsory military service, 9. April 1987.

²⁰⁵ Directorate of Human Rights, **H/ONG (92) 1**, Summary Report of the 71st meeting of non-governmental organisations holding consultative status with the Council of Europe and interested in human rights, 4 February 1992, Secretariat memorandum, 7. April 1992, Appendix 13, S. 13-15.

Vorschlag, das Recht auf Verweigerung aus Gewissensgründen in die EMRK aufzunehmen.²⁰⁶

1996, infolge einer parlamentarischen Anfrage²⁰⁷, beauftragte das MK den Ständigen Ausschuß für Menschenrechte, eine vergleichende Studie der entsprechenden Gesetzgebung und der Praxis in den einzelnen Mitgliedstaaten zu erstellen, die Umsetzung der Empfehlung von 1987 zu beurteilen und weitere mögliche Vorgehensweisen auf europäischer Ebene zu identifizieren.²⁰⁸ Die Ergebnisse sollten bis Ende 1997 präsentiert werden. Die weitere Entwicklung bleibt abzuwarten.

Auch bei der Abschaffung der Todesstrafe war *AI* erst nach vielen Jahren Lobbytätigkeit erfolgreich. 1978 führte *AI* die erste großangelegte Kampagne gegen die Todesstrafe durch. Im selben Jahr beschloß die 11. Konferenz der Europäischen Justizminister, diese Frage an den entsprechenden Expertenausschuß des Ministerkomitees zu übergeben.²⁰⁹

Am 28. April 1983 wurde schließlich das Protokoll Nr. 6 zur EMRK über die Abschaffung der Todesstrafe zur Unterzeichnung aufgelegt.²¹⁰

1990 stimmten 22 NRO einer von der *International Humanist and Ethical Union* eingebrachten Resolution zur rechtlichen Situation Homosexueller zu, 6 stimmten dagegen und 18 enthielten sich.²¹¹ Die Resolution wandte sich direkt an die Mitgliedstaaten und rief sie dazu auf, alle Gesetze, die Homosexualität diskriminierten, zu eliminieren und von neuen diskriminierenden Gesetzen abzusehen. Der Europarat solle die Entwicklungen in den Mitgliedstaaten überwachen und zum Kampf gegen die Diskriminierung Homosexueller beitragen.²¹²

Die Expertenausschüsse haben gemäß Konsultativstatus die Möglichkeit, zusätzlich zu den schriftlichen Informationen, NRO zu Anhörungen einzuladen. Diese Form der Konsultation wird nicht zuletzt vom MK als einfache flexible Alternative zum Beobachterstatus gesehen.²¹³ Gleichzeitig wird

²⁰⁶ Directorate of Human Rights, **H/ONG (93) 1**, Summary Report of the 74th meeting of non-governmental organisations holding consultative status with the Council of Europe and interested in human rights, 2 February 1993, Secretariat memorandum prepared by the Directorate of Human Rights, 31. März 1993, S. 4.

²⁰⁷ Committee of Ministers, 575th meeting of the Ministers' Deputies, 14-17 October 1996, 4.2 Written Question No. 366 from Mr van der Maelen, Decisions (verfügbar unter <http://www.coe.fr/cm/dec/1996/575/575.42.html>).

²⁰⁸ Committee of Ministers, **Decision No. CM/652/171096**, 575th meeting of the Ministers' Deputies, 14-17 October 1996, Appendix 12 (verfügbar unter <http://www.coe.fr/cm/dec/1996/575/575.a12.html>).

²⁰⁹ Directorate of Human Rights, **H/ONG (78) 7**, Conclusions on the proceedings of the 32nd meeting of non-governmental organisations holding consultative status with the Council of Europe and interested in human rights, 3 October 1978, Secretariat memorandum, 2. Nov. 1978, S. 7.

²¹⁰ Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, in: Bundeszentrale für Politische Bildung (Hg.), Menschenrechte. Dokumente und Deklarationen, 2. aktualisierte u. erweiterte Aufl., Bonn 1995, S. 220-271, S. 245ff.

²¹¹ Directorate of Human Rights, **H/ONG (90) 3**, Summary Report of the 67th meeting of the non-governmental organisations holding consultative status with the Council of Europe and interested in human rights, 2 October 1990, Secretariat memorandum, 19. Nov. 1990, S. 4.

²¹² Directorate of Human Rights, **H/ONG (90) 3**, Appendix III, S. 12.

²¹³ vgl. Committee of Experts for the Promotion of Education and Information in the Field of Human Rights (DH-ED), **DH-ED (84) 23 Addendum**, Collaboration with Non-Governmental Organisations in the field of human

beklagt, daß die Expertenausschüsse von dieser Möglichkeit nur sehr spärlich Gebrauch machten, was auch darauf zurückgeführt wird, daß die Expertenausschüsse über die Aktivitäten der NRO und deren Fachwissen kaum informiert seien.

Ein Beispiel für eine solche Anhörung ist die Diskussion des Unterausschusses Nr. 1 des Expertenausschusses für Menschenrechte mit der *Association of European Journalists*, der *International Federation of Journalists* und dem *Internationalen Presse-Institut* über eine Harmonisierung des Pressegesetzes in Europa.²¹⁴ Alle drei NRO plus die *International Organisation of Journalists* hatten im Vorfeld schriftliche Memoranda zu dem Thema eingereicht.

Zumindest in gewissen Arbeitsbereichen scheinen Expertenausschüsse in den letzten Jahren vermehrt auf NRO zuzugehen. So beschloß die *Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz*, die eingesetzt wurde, um den von den Staatschefs 1993 beschlossenen *Aktionsplan gegen Rassismus, Xenophobie, Antisemitismus und Intoleranz* umzusetzen, auf ihrer ersten Sitzung im März 1994, enge Kontakte zu NRO zu knüpfen.²¹⁵ Ein Fragebogen wurde nicht nur an die Mitgliedstaaten, sondern auch an ausgewählte NRO versandt.²¹⁶ Eine eigene Homepage soll den Austausch mit und unter NRO erleichtern (www.ecri.coe.fr).

Teilweise haben NRO auch die Gelegenheit, an von Expertenausschüssen organisierten Seminaren und Ministerkonferenzen teilzunehmen. Delegationen von NRO waren z.B. vertreten auf der 4. Europäischen Ministerkonferenz zur Massenmedienpolitik 1994.²¹⁷

Die seit 1968 durchgeführten Treffen des Direktorats für Menschenrechte mit interessierten NRO (siehe Kap. II.3.3) halfen ebenfalls mit, Expertenausschüsse über die Ansichten der NRO auf dem laufenden zu halten.²¹⁸ Teilweise nahmen Vertreter der Ausschüsse an den Sitzungen teil, berichteten über ihre Arbeit und diskutierten mit den NRO.

Natürlich gingen auch Anregungen für die entsprechenden Expertenausschüsse direkt aus diesen Diskussionen hervor. Auf Wunsch des *Expertenausschusses zur Förderung von Erziehung und*

rights. Report for the attention of the CDDH, 10. Dez. 1984, §22.

²¹⁴ Sub-Committee No. I of the Committee of Experts on Human Rights, **DH/Exp (73) 39**, Summary of the discussion with representatives of professional organisations of the press, held in Strasbourg on 16 October 1973, 16. Nov. 1973.

²¹⁵ Directorate of Human Rights, **H/ONG (94) 2**, Summary Report of the 78th meeting of non-governmental organisations holding consultative status with the Council of Europe and interested in human rights, 12 April 1994, Secretariat memorandum, 20. Juli 1994, S. 6.

²¹⁶ Directorate of Human Rights, **H/ONG (95) 2**, Summary Report of the 80th meeting of non-governmental organisations holding consultative status with the Council of Europe and interested in human rights, 31 January 1995, Secretariat memorandum prepared by the Human Rights Information Centre, 27. Feb. 1995, S. 7.

²¹⁷ Directorate of Human Rights, **H/ONG (95) 2**, S. 4.

²¹⁸ La Commission de liaison des ONG auprès du Conseil de l'Europe (Genty, Claude-Laurent), in: Transnational Associations, Jg. 30 (1978) 29-33, S. 33.

*Information im Menschenrechtsbereich (DH-ED)*²¹⁹ wurde sogar ein spezielles Treffen über Erziehung und Information im Bereich Menschenrechte durchgeführt, an welchem der Vorsitzende des Ausschusses und seine Stellvertreterin teilnahmen. Ziele des Treffens waren unter anderen, mehr über die Aktivitäten der NRO in der Bildungsarbeit und Informationsverbreitung über Menschenrechte zu erfahren und gemeinsame Interessengebiete zu finden, in welchen sich eine effektive Kooperation anbieten würde.²²⁰

Der Vorsitzende des Expertenausschusses erwähnte, daß der Ausschuß bereits gelegentlich NRO schriftlich konsultiert habe, und er hoffe, daß zum einen dieses Mittel infolge des Treffens vermehrt genutzt werde und zum anderen die Antworten der NRO an Substanz gewinnen würden, nachdem diese mehr über die Tätigkeit des Ausschusses und dessen Absichten erfahren hätten.²²¹

Wie sich diese Art von Kooperation unter dem neuen Modus einer reinen NRO-Interessengruppierung für Menschenrechte entwickeln wird, bleibt abzuwarten, denn der direkte Kontakt ist stark eingeschränkt und die regelmäßigen Sitzungsberichte des Direktorats für Menschenrechte fehlen.

Auch die Schlußfolgerungen von Seminaren, die von NRO organisiert werden und die nicht selten unter dem Patronat des Europarats stehen, können bis vor das MK oder seine Ausschüsse gelangen. So geschehen z.B. beim Internationalen Kolloquium über das Lehren von Menschenrechten und der Kampagne gegen Rassenvorurteile im Grund- und weiterführenden Bildungswesen²²² oder beim von AI organisierten internationalen Seminar über Folter und Menschenrechte²²³.

Ein weiteres Element der Mitwirkung auf der Ebene des Ministerkomitees bietet das zwischenstaatliche Arbeitsprogramm. So zeigt bereits der Überprüfungsbericht des Sekretariats von 1968, daß etliche NRO großes Interesse am Arbeitsprogramm gezeigt und teilweise wertvolle Vorschläge gemacht hatten.²²⁴ 1975 forderte Francis Wattier, daß sich das Stadium der Konzertierung schrittweise

²¹⁹ Committee of Experts for the Promotion of Education and Information in the Field of Human Rights.

²²⁰ Directorate of Human Rights, **H/ONG (80) 7**, Conclusions of the meeting of non-governmental organisations holding consultative status with the Council of Europe on education and information in the field of human rights, 25 September 1980, Secretariat memorandum, 25 September 1980, S. 1.

²²¹ Directorate of Human Rights, **H/ONG (80) 7**, S. 3.

²²² Committee of Experts for the Promotion of Education and Information in the Field of Human Rights (DH-ED), **DH-ED (77) 4**, Conclusions of the International Colloquy about teaching of human rights and the campaign against racial prejudice in primary and secondary education (1-3 December 1976), Secretariat memorandum prepared by the Directorate of Human Rights, 7. März 1977.

²²³ Directorate of Human Rights, **H/ONG (78) 3**, Conclusions on the proceedings of the 30th meeting of non-governmental organisations holding consultative status with the Council of Europe and interested in human rights, 24 January 1978, Secretariat memorandum, 24. Feb. 1978, S. 5: Der Direktor für Menschenrechte erklärte bei diesem Treffen, daß die Schlußfolgerungen des Seminars über Folter und Menschenrechte an das Ministerkomitee weitergeleitet worden seien.

²²⁴ Consultative Assembly, **Doc. 2370**, Communication from the Committee of Ministers on the consultative status system, 17. April 1968.

in Richtung einer reellen Beteiligung der NRO an dem zwischenstaatlichen Arbeitsprogramm entwickeln müsse.²²⁵

Dieser Aufforderung scheinen aber gerade die NRO nicht nachgekommen zu sein. Zwei Jahre später beklagte sich ein Vertreter des Europarats darüber, daß von 171 NRO mit Konsultativstatus nur fünf Anmerkungen zum mittelfristigen Programm des Europarats vorgelegt hätten, obwohl das Programm allen NRO zugesandt worden war.²²⁶

1980 ergriff der NRO-Verbindungsausschuß die Initiative und versandte einen Fragebogen an alle 224 NRO mit Konsultativstatus. Unter anderem fragte der Ausschuß danach, für welche der acht Bereiche des mittelfristigen Plans des Europarats die NRO sich interessierten und welche Beiträge sie zu leisten gedächten. Das größte Interesse mit 59 NRO bestand am Bereich I - Schutz und Entwicklung der Menschenrechte und Grundfreiheiten.²²⁷ Dennoch gehört die Mitgestaltung des Arbeitsprogramms weiterhin nicht zu den Hauptaktivitäten der NRO. Die Stärke der NRO scheint eher in der Mitwirkung an dessen Umsetzung zu liegen (vgl. Kap. III.2).

1995 ernannte das Ministerkomitee die ständige Vertreterin Luxemburgs zur Vorsitzenden der neuen Rapporteurgruppe für Fragen im Zusammenhang mit NRO. Damit verfügen die NRO über eine Ansprechpartnerin, die auch an Veranstaltungen wie der vom Europarat und dem NRO-Verbindungsausschuß organisierten Konferenz über "NRO und Zivilgesellschaft" 1995 in Vilnius teilnimmt.²²⁸ Das MK versuchte zudem, die Zusammenarbeit zwischen den NRO-Interessengruppierungen und den hohen Beamten des Europarats sowie den ständigen Ausschüssen zu verbessern.²²⁹ So hatte 1996 eine Delegation des Büros des NRO-Verbindungsausschusses Gelegenheit, der Rapporteurgruppe mündlich die Wünsche der NRO mitzuteilen. Dabei ging es in erster Linie um die offizielle Anerkennung der NRO-Interessengruppierungen durch das MK und die Teilnahme der NRO an verschiedenen Debatten der Parlamentsausschüsse. Andere Gesprächspunkte waren eine Erhöhung der Mittel und des Personalbestands des NRO-Sekretariats, die Teilnahme von NRO an den Arbeiten der Expertenausschüsse und die Rolle der Europäischen Konvention zur Anerkennung der Rechtspersönlichkeit internationaler Nichtregierungsorganisationen.²³⁰

²²⁵ Wattier, *L'Europe des Peuples, le rôle des ONG dans la dynamique européenne* (1975), S. 210.

²²⁶ L'avis du Conseil de l'Europe (Coratékin, T.), in: *Transnational Associations*, Jg. 29 (1977) 252-253, S. 253.

²²⁷ Rapport d'activités de la Commission de Liaison (1980) (Slopianka, Egon), in: *Transnational Associations*, Jg. 33 (1981) 27-29, S. 28.

²²⁸ 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.

²²⁹ Liaison Committee of the Non-Governmental Organisations, **ONG.CONF.PL (96) 3**, 1996 Plenary Conference of NGOs, 24 January 1996, Progress Report of the Liaison Committee of the NGOs (October 1994-October 1995), §I.4.

²³⁰ Liaison Committee of the Non-Governmental Organisations, **ONG.CONF.PL (97) 3**, Conférence Plénière 1997 des ONG, 28 janvier 1997, Rapport d'Activité de la Commission de Liaison des ONG (Octobre 1995-Octobre 1996), §I.3.

Die in diesem Kapitel beschriebenen Aktivitäten zielen zwar auf ein Handeln des MK, dennoch wird die PV von den NRO meist miteinbezogen und zu instrumentalisieren versucht, so daß die Anstrengungen von PV und NRO ineinander verschmelzen und nicht immer klar bestimmt werden kann, wer denn nun den entscheidenden Einfluß hat. Dies gilt insbesondere in den Fällen, wo NRO als Beobachter in den Regierungsfachausschüssen mitwirken können und sich unter Umständen näher am "Zentrum der Macht" befinden als die Abgeordneten der PV.

Von der Mitwirkung der NRO bei der Arbeit der PV handelt nun das folgende Kapitel.

III.1.2 Mitwirkung bei der Arbeit der Parlamentarischen Versammlung und der Gemeinsame Ausschluß Parlamentarier - NRO-Verbindungsausschuß

NRO übernehmen gegenüber der PV ähnliche Funktionen wie gegenüber dem MK und seinen Ausschüssen. Hier gilt es, Abgeordnete für Initiativen zu gewinnen, laufende Projekte zu kommentieren, zu unterstützen oder zu bekämpfen und schließlich der PV bei der Umsetzung und Überwachung zu helfen.

Wie wir bereits festgestellt haben, sind die Kontaktmöglichkeiten der NRO zu dem MK und seinen Ausschüssen stark eingeschränkt, so daß die NRO zumeist versuchen müssen, die PV für ihre Anliegen zu gewinnen.

Für die PV 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 MK 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 MK. Diese Zweischneidigkeit zeigt sich in den Diskussionen in der PV, die sich zwar zumeist für die NRO einsetzt (vgl. z.B. S. 11 oder S. 32), die aber auch darauf bedacht ist, den Einfluß der NRO in Grenzen zu halten (vgl. S. 16f. oder S. 18). Vereinzelt gehen die Forderungen der NRO nach Beteiligung sogar soweit, eine NRO-Versammlung als weitere Institution des Europarats anzustreben, parallel zur PV.²³¹

Obwohl die NRO seit 1972 kein Vorschlagsrecht für Tagesordnungspunkte mehr besitzen (das davor äußerst selten genützt worden war), so zeichnen NRO doch immer wieder verantwortlich für Themen, die von der PV und ihren Ausschüssen aufgenommen werden. Dies ist möglich durch direktes Lobbying bei einzelnen Parlamentariern, die das Problem dann in die Versammlung hineintragen, durch großangelegte öffentlichkeitswirksame Kampagnen, die die PV zum Handeln anregen, oder

²³¹ vgl. z.B. 10ème anniversaire de la Conférence plénière et de la Commission de liaison (Genty, Claude-Laurent), in: Transnational Associations Jg. 38 (1986) 149-150, S. 150 / Liaison Committee of the Non-Governmental Organisations, **ONG.CONF.PL (92) 3**, Progress Report on the Activities of the Liaison Committee of the NGOs (October 1990 - October 1991), S. 7.

durch Memoranda und Briefe an einzelne Ausschüsse.

Die PV greift manchmal auch von sich aus Ideen von NRO auf. So unterstützte sie 1983 die *AI*-Kampagne für eine universale Amnestie aller Gefangenen aus Gewissensgründen mit einer Resolution an den Vorsitzenden des MK und an den Präsidenten der Generalversammlung der Vereinten Nationen.²³²

Die Parlamentsausschüsse können selber entscheiden, ob und unter welchen Bedingungen sie NRO-Beobachter zulassen oder Anhörungen mit NRO-Vertretern organisieren wollen. In Paragraph 45(16) der Parlamentarischen Geschäftsordnung ist festgelegt:

"The conditions in which any person who is not a Representative or Substitute may be heard by a Committee shall be decided by that Committee."²³³

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. Über die Häufigkeit solcher Kontakte heißt es in einem Sekretariatsmemorandum von 1968:

"(...) consultation within Assembly committees is frequent."²³⁴

Eine etwas genauere Angabe findet sich im selben Bericht für die *International Confederation of Free Trade Unions (ICFTU)*.

"IFCTU has always played an active part in the Social Committee's work by participating in its discussions, sending information documents and conducting surveys at the request of the committee or the Secretariat."²³⁵

Die IFCTU sandte von 1964 bis 1967 Beobachter zu 13 Treffen des Sozialausschusses und zu 12 Teilsitzungen der PV.

Das Sekretariat erfaßte in einem Memorandum die Mitwirkung von NRO in den Parlamentsausschüssen während der 29. Sitzungsperiode der PV 1978.

Der Rechtsausschuß (der auch für die Menschenrechte zuständig ist) hatte in dieser Zeit Kontakt zu folgenden NRO (18 insgesamt): *AI*, *FIDH*, *International Bar Association*, *International League of Societies for the Mentally Handicapped*, *International Movement ATD - Fourth World*, *International Civil Service*, *International Automobile Federation*, *International University Exchange Fund*,

²³² Parliamentary Assembly, **Doc. 5105**, Report on the campaign of Amnesty International for a universal amnesty for all prisoners of conscience, 9. Sept. 1983.

²³³ Parliamentary Assembly, **Rules of Procedure of the Assembly** and Statute of the Council of Europe, 1996, §45.16.

²³⁴ Consultative Assembly, **Doc. 2370**, §I.4.

²³⁵ Consultative Assembly, **Doc. 2370**, §II.2.

*European Federation of Employees in Public Services, European Centre of the International Council of Women, International Confederation of Executive Staffs, International Confederation of Former Prisoners of War; World Jewish Congress, International Federation of Senior Police Officers, International Free Federation of Deportees and Resistance Internees, International Union of Police Trade Unions, International Police Association und International Union of Lawyers.*²³⁶

Damit führte der Rechtsausschuß deutlich vor den anderen Ausschüssen. Vier dieser NRO sandten ihre Publikationen direkt, aber nicht beständig an den Ausschuß.²³⁷ Immerhin acht NRO hatten Kontakt zum Ausschuß für Demographie und Flüchtlinge.

Ein NRO-Memorandum wurde den beiden Ausschüssen nicht vorgelegt. Überhaupt wird vom Europarat immer wieder beklagt, daß die NRO kaum Gebrauch machten von der Möglichkeit, Memoranda einzureichen.²³⁸ Ebenfalls nicht befriedigend seien der Erhalt von Informationen über die Aktivitäten der einzelnen NRO.²³⁹

1979 hatten insgesamt 64 von 216 NRO mit Konsultativstatus Kontakt zu Parlamentsausschüssen.²⁴⁰ Eine Erhebung 1981 ergab, daß mehr als 40% der NRO mit Konsultativstatus (insgesamt 94 von 229) Arbeitsbeziehungen zu Ausschüssen pflegten.²⁴¹ Innerhalb von zwei Jahren war die Zahl also deutlich gestiegen. Leider gibt es keine Zahlen zur aktuellen Entwicklung.

Nach Auskunft des Sekretärs des Ausschusses für Recht und Menschenrechte werden Informationen von NRO hauptsächlich in schriftlicher Form unterbreitet, teils aus Eigeninitiative der NRO, teils nach Anfrage durch den Ausschuß. Nur gelegentlich werden NRO eingeladen, zu speziellen Fragen mündlich Auskunft zu geben. Diese Einladung erfolgt durch den Ausschußvorsitzenden, wobei dieser die Zustimmung der Ausschußmitglieder üblicherweise stillschweigend voraussetzen kann.

Falls es für die Entscheidungsfindung sachdienlich ist, werden durchaus auch NRO ohne Konsultativstatus miteinbezogen.²⁴²

Nur in Ausnahmefällen hört der Ausschuß für Politische Angelegenheiten NRO an. Am 28. April 1981 konnten z.B. *AI* und die *ICJ* ihre Meinung zur Situation in der Türkei kundtun.²⁴³

²³⁶ Parliamentary Assembly, **AS/Parl (30) 18**, Committee on Parliamentary and Public Relations, Participation of Non-Governmental Organisations in the work of Assembly committees, Secretariat memorandum prepared by the Office of the Clerk of the Assembly, 19. Sept. 1978, §2.

²³⁷ Parliamentary Assembly, **AS/Parl (31) 9**, Committee on Parliamentary and Public Relations, Relations between Assembly committees and International Non-Governmental Organisations (NGOs), Secretariat memorandum prepared by the Office of the Clerk of the Assembly, Sept. 1979, §32.

²³⁸ Parliamentary Assembly, **Doc. 4740**, §32.

²³⁹ Parliamentary Assembly, **Doc. 4740**, §39f.

²⁴⁰ Parliamentary Assembly, **AS/Parl (31) 9**, §42.

²⁴¹ Parliamentary Assembly, **Doc. 4740**, §35.

²⁴² Telephonische Auskunft durch Dr. A. Plate (Sekretär des Ausschusses für Recht und Menschenrechte), 1. April 1998.

²⁴³ Parliamentary Assembly, **Doc. 4740**, §35.

Mit der Einrichtung der NRO-Interessengruppierungen ergab sich eine neue Möglichkeit der Kommunikation zwischen den Parlamentarischen Ausschüssen und den NRO. Die Ausschüsse informieren die Koordinateure der Interessengruppierungen regelmäßig über die aktuellen Arbeiten der PV.²⁴⁴

Zahlreiche NRO machen zumindest gelegentlich Gebrauch von der Möglichkeit, den Sitzungen der PV beizuwohnen. Sie verfügen dort über keinerlei Mitwirkungsrechte, können sich aber informieren und Kontakte zu Parlamentariern knüpfen. 1981 nahm etwa ein Drittel der NRO diese Gelegenheit mehr oder weniger regelmäßig wahr.²⁴⁵ Die Kontaktaufnahme zu den Parlamentariern ist jedoch nicht immer einfach, wie die *Association for the Prevention of Torture* beklagt:

"...NGOs' lobbying of parliamentarians is made almost impossible as they have access neither to the hemicycle nor the coffee bar. There are also no pigeon holes for parliamentarians where NGOs can leave messages. (...)

It is not surprising then, that the NGOs are more frequently lobbying the Secretariat than the parliamentarians, which they do not have any possibilities of attaining."²⁴⁶

Natürlich sind die Parlamentarier trotz dieser Schwierigkeiten nicht unerreichbar. So geben denn auch die Hälfte der mittels Fragebogen befragten NRO an, regelmäßig Parlamentarier in informellen Gesprächen über ihre Aktivitäten und Anliegen zu informieren.

Umgekehrt bitten gelegentlich einzelne Parlamentarier NRO um Informationen. Die *International Humanist and Ethical Union* gibt an, rund 15mal pro Jahr von individuellen Parlamentariern um Informationen gebeten zu werden.²⁴⁷ In dieser Häufigkeit scheint es sich allerdings um einen Einzelfall zu handeln.

Auch an von der PV durchgeführten Konferenzen und an den Workshops der Straßburger Konferenzen über Parlamentarische Demokratie können NRO oft teilnehmen und/oder Arbeitspapiere einreichen. So unterbreitete *AI* der *Parlamentarischen Konferenz über Menschenrechten* 1971 in Wien einen Bericht über die Wehrdienstverweigerung aus Gewissensgründen.²⁴⁸ 1991 erhielt die Vorsitzende des NRO-Verbindungsausschusses ein Rederecht auf der Plenarsitzung der Straßburger Konferenz.²⁴⁹

²⁴⁴ Liaison Committee of the Non-Governmental Organisations, **ONG.CONF.PL (97) 2**, §V.

²⁴⁵ Parliamentary Assembly, **Doc. 4740**, §37.

²⁴⁶ 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. 3.

²⁴⁷ Laut Angabe im Fragebogen.

²⁴⁸ Directorate of Human Rights, **H(71) 19**, §2.

²⁴⁹ Liaison Committee of the Non-Governmental Organisations, **ONG.CONF.PL (92) 2**, 1991 Plenary Conference of NGOs, 30 January 1991, Minutes, §VII.

Die Beispiele der Zusammenarbeit von NRO und PV sind zahlreich.

Amnesty International wandte sich z.B. 1965 an den Generalsekretär mit dem Vorschlag, daß die Frage nach dem Recht auf Wehrdienstverweigerung aus Gewissensgründen in die Agenda der PV aufgenommen werden soll. *AI* besaß zu diesem Zeitpunkt Konsultativstatus der Kategorie I und somit das umstrittene Vorschlagsrecht. Es fanden sich zehn Parlamentarier, die wenige Monate später einen Antrag für eine Empfehlung einreichten. Anfang 1967 nahm die PV eine Resolution, eine Empfehlung an das MK und eine Anordnung an. Das MK brachte das Projekt jedoch vorerst zum Scheitern.²⁵⁰ *AI* setzte seine Lobbyarbeit fort und unternahm immer wieder neue Anläufe (siehe auch Kap. III.1.1). 1977 empfahl die PV dem MK, das Recht auf Wehrdienstverweigerung aus Gewissensgründen in die EMRK aufzunehmen.²⁵¹ 1982 unterbreitete *AI* dem Rechtsausschuß erneut einen Bericht zur Inhaftnahme von Wehrdienstverweigerern aus Gewissensgründen.²⁵² Schließlich kam es zur oben erwähnten Empfehlung des MK (siehe S. 48).

Ein anderes Beispiel ist die von der *European Union of Women* initiierte Anordnung Nr. 253 der PV zur Nationalität verheirateter Frauen.²⁵³ Eine Vertreterin der Union bekam die Gelegenheit, ihre Sicht der Dinge im Rechtsausschuß darzustellen.²⁵⁴

Wenngleich kollektive Aktionen von NRO im Konsultativstatus nicht vorgesehen sind, haben sich NRO, besonders im Menschenrechtsbereich, schon früh und immer wieder gemeinsam an den Europarat und die parlamentarischen Ausschüsse gewandt. Vor allem diejenigen NRO, die sich seit 1966 regelmäßig bei den vom Direktorat für Menschenrechte organisierten NRO-Treffen austauschen konnten, wandten sich häufig als Gruppe an die Ausschüsse.

So z.B. beim Entwurf eines Ethischen Kodexes für die Polizei. Er wurde am 2. Oktober 1975 von allen vertretenen NRO (insgesamt 15) angenommen und daraufhin vom Sekretariat an den parlamentarischen Rechtsausschuß weitergeleitet. Dieser übergab den Entwurf einem Unterausschuß, und man kam überein, die direkt betroffenen NRO zu einem ad hoc-Treffen einzuladen.²⁵⁵ Schließlich verabschiedete die PV 1979 die *Declaration on the Police*²⁵⁶.

²⁵⁰ Committee of Experts on Human Rights, **DH/Exp (73) 28**, §I.

²⁵¹ Parliamentary Assembly, **Recommendation 816 (1977)** on the right of conscientious objection to military service, 1977.

²⁵² Parliamentary Assembly, **AS/Jur (33) 37**.

²⁵³ Consultative Assembly, **Doc. 2370**, §II.21.

²⁵⁴ Consultative Assembly, **AS/Jur (19) PV7**, Legal Committee, Minutes of the meeting on 12th December 1967, 22. Dez. 1967, §15.

²⁵⁵ Directorate of Human Rights, **H(76) 5**, Conclusions on the proceedings of the 24th meeting of non-governmental organisations holding consultative status with the Council of Europe and interested in human rights, 27 January 1976, Secretariat memorandum, 10. Feb. 1976, S. 2.

²⁵⁶ Parliamentary Assembly, **Resolution 690 (1979)** on the Declaration on the Police, 1979.

Damit aber nicht genug: Die NRO verfolgen auch die Umsetzung solcher Instrumente. So wandten sie sich 1993 an die PV mit der Bitte, die Umsetzung der Deklaration zu überprüfen und insbesondere die griechische und portugiesische Regierung an deren (moralische) Verpflichtungen zu erinnern.²⁵⁷ Der Ausschuß für Recht und Menschenrechte diskutierte die Frage, nachdem er zuvor mehrere Polizei-Mitarbeiterorganisationen kontaktiert hatte.²⁵⁸

Ein anderes Beispiel ist der Entwurf der *International League of Societies for the Mentally Handicapped* zur möglichen Aufnahme eines Artikels über die Rechte geistig behinderter Menschen in die Europäische Menschenrechtskonvention (überhaupt schlugen NRO immer wieder Ergänzungen zur EMRK vor²⁵⁹). Dieser Vorschlag wurde am 24. Januar 1978 von 36 NRO angenommen.²⁶⁰ Es kam zwar bisher nicht zu der gewünschten Ergänzung der EMRK, aber das MK verabschiedete 1983 immerhin eine Empfehlung an die Mitgliedstaaten über den Rechtsschutz geistesgestörter Menschen, die als unfreiwillige Patienten untergebracht sind.²⁶¹

Natürlich sind nicht immer alle NRO einer Meinung. 1978 unterbreitete eine Arbeitsgruppe, bestehend aus der *International Federation of Employees in Public Service*, der *International Union of Police Trade Unions* und der *International Federation of Senior Police Officers* dem Rechtsausschuß einen Entwurf für eine Resolution zur Rolle der Polizei bei der Unterdrückung von Terrorismus.²⁶² Mehrere NRO distanzieren sich von dem Projekt.²⁶³

Ein Paradebeispiel für die Zusammenarbeit zwischen der PV und NRO ist die Entstehung der Europäischen Konvention zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung.

Die Idee, ein präventives System mit uneingeschränkten Besuchen von Gefängnissen zu Friedenszeiten zu schaffen, angelehnt an das Besuchssystem des Roten Kreuzes während Kriegszeiten, stammte von dem Genfer Juristen und Bankier Jean-Jacques Gautier, der durch eine Kampagne von AI auf das

²⁵⁷ Directorate of Human Rights, **H/ONG (93) 2**, Summary Report of the 75th meeting of non-governmental organisations holding consultative status with the Council of Europe and interested in human rights, 11 May 1993, Secretariat memorandum, 9. Juli 1993, Appendix IV, S. 14.

²⁵⁸ Directorate of Human Rights, **H/ONG (94) 2**, S. 8.

²⁵⁹ vgl. z.B. Parliamentary Assembly, **AS/Jur (30) 14**, Commission des Questions Juridiques, Propositions du Mouvement International Science et Service (Le Quart-Monde) à l'occasion du débat sur l'extension de la Convention européenne des Droits de l'Homme à de nouveaux droits économiques et sociaux, 12. April 1978.

²⁶⁰ Directorate of Human Rights, **H/ONG (78) 3**, S. 18.

²⁶¹ Committee of Ministers, **Recommendation No. R (83) 2** to Member States concerning the Legal Protection of Persons Suffering from Mental Disorder placed as Involuntary Patients, 22. Feb. 1983.

²⁶² Parliamentary Assembly, **AS/Jur (30) 10**, Legal Affairs Committee, Repression of Terrorism - Role of the Police. Draft resolution submitted by the working party composed of representatives of: the International Federation of Employees in Public Service (INFEDOP); the International Union of Police Trade Unions (UISP); the International Federation of Senior Police Officers (IFSPO), 30. Mai 1978.

²⁶³ Directorate of Human Rights, **H/ONG (78) 6**, S. 6.

Problem aufmerksam geworden war. Gautier suchte in der Schweiz nach Gleichgesinnten und gründete 1977 das *Swiss Committee Against Torture* (seit 1992 *Association for the Prevention of Torture - APT*), um für sein Projekt zu werben.²⁶⁴ Gautier hoffte, mit seinem Anliegen bei den Vereinten Nationen Erfolg zu haben. Diese befaßten sich ab 1979 mit zwei Vorschlägen, aus denen schließlich die VN-Konvention gegen Folter hervorging, die 1984 verabschiedet wurde.

Von der Idee eines präventiven Systems überzeugt, wandte sich der Generalsekretär der *Internationalen Juristenkommission (ICJ)*, Niall MacDermot, an das *Swiss Committee Against Torture (SCAT)*. Er überzeugte Gautier davon, nicht auf einer eigenständigen Konvention zu beharren, sondern das präventive Besuchssystem als fakultatives Zusatzprotokoll zur VN-Konvention anzubieten. Costa Rica konnte als Mitstreiter gewonnen werden und schlug das Zusatzprotokoll 1980 der VN-Menschenrechtskommission vor.²⁶⁵

Da eine Annahme des Protokolls unsicher war und viel Zeit bis zu seiner Realisierung verloren zu gehen drohte, schlug der Vorsitzende des Rechtsausschusses der PV, Noël Berrier, vor, das System vorerst auf der Ebene des Europarats zu realisieren.²⁶⁶

1983 legte der Rechtsausschuß der PV einen Bericht zu dem Problem vor und legte einen von dem SCAT und der ICJ auf Anfrage des Ausschusses vorbereiteten Entwurf einer Konvention zum Schutze Festgehaltener vor Folter und unmenschlicher Behandlung bei, mit der Empfehlung an das MK, diese Konvention zu verabschieden.²⁶⁷

Der Ausschuß für Politische Fragen unterstützte das Vorhaben, regte einige Verbesserungen an, vor allem die Ausweitung der Konvention nicht nur auf Gefängnisse, sondern auf alle Orte, an denen Menschen gegen ihren Willen festgehalten werden, und betonte die Rolle der NRO in dem vorangegangenen Informationsprozeß:

"Here I would merely point out that the international community as a whole is now aware of the extensive violation of fundamental human rights, notably the right not to be subjected to torture or other inhuman, cruel or degrading treatment. In this area the non-governmental organisations have been instrumental in alerting governments and world public opinion."²⁶⁸

Der Expertenausschuß für die Ausweitung der in der EMRK festgelegten Rechte erarbeitete daraufhin

²⁶⁴ Vargas, François de, Brèf Historique du CSCT/APT, in: Association for the Prevention of Torture (Hg.), 20 ans consacrés à la réalisation d'une idée, Recueil d'articles en l'honneur de Jean-Jaques Gautier, Geneva 1997, S. 27-46, S. 28f.

²⁶⁵ Vargas, Brèf Historique du CSCT/APT (1997), S. 31.

²⁶⁶ Vargas, Brèf Historique du CSCT/APT(1997), S. 32.

²⁶⁷ Parliamentary Assembly, **Doc. 5099**, Report on the Protection of detainees from torture and from cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, 7. Juli 1983.

²⁶⁸ Parliamentary Assembly, **Doc. 5123**, Opinion on the protection of detainees from torture and from cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, 20. Sept.1983, §6.

den Entwurf für die Konvention zur Verhütung von Folter und unmenschlicher Behandlung. Dabei wurde der ursprüngliche Text teilweise stark verändert, ohne jedoch die Grundidee zu beeinträchtigen. Der Expertenausschuß organisierte eine Anhörung mit Vertretern der *ICJ*, des *SCAT* und dem *IKRK*.²⁶⁹ Die *ICJ* konnte zudem als Beobachterin im Expertenausschuß für Menschenrechte bei den vertraulichen Sitzungen der Entwurfserarbeitung mitwirken.²⁷⁰

1987 wurde die Konvention zur Unterzeichnung aufgelegt, und 1989 trat sie in Kraft.

In diesem und dem vorangegangenen Kapitel sind nur einige Beispiele von Aktivitäten und Anregungen aus dem Menschenrechtsbereich erwähnt, mit denen NRO teilweise erfolgreich an das Ministerkomitee, die Parlamentarische Versammlung und deren Ausschüsse herangetreten sind. Dennoch wird deutlich, daß, selbst wenn nicht in jedem Fall direkte Erfolge zu erkennen sind, NRO ihre Anliegen doch immer wieder ins Gespräch bringen und dadurch einen Denkprozeß anregen, der langfristig zu Veränderungen führen kann.

1978 wurde ein *Gemeinsamer Ad-hoc Ausschuß* mit Vertretern des *Ausschusses für Beziehungen zu den nationalen Parlamenten und zur Öffentlichkeit* und des *NRO-Verbindungsausschusses* ins Leben gerufen. Folgende sieben Hauptprobleme sollten in dem Ausschuß diskutiert werden:

1. Teilnahme an den Sitzungen der Parlamentsausschüsse (durch die steigende Zahl der NRO mit Konsultativstatus wird es zunehmend problematisch, alle Wünsche nach Zugang zu den Sitzungen zu erfüllen)
2. Teilnahme von NRO an Konferenzen der PV
3. Schriftliche Beiträge von NRO an die Parlamentsausschüsse (es wird immer wieder beklagt, daß von dieser Möglichkeit kaum Gebrauch gemacht wird)
4. Beteiligung der NRO an der Verbreitung von Informationen über den Europarat
5. Verteilung von Europarats-Broschüren
6. Finanzierung der Zusammenarbeit mit NRO
7. Verbesserung der Inhalte des *Euroforums*²⁷¹.

1981 wurde der Ausschuß umgewandelt in den *Gemeinsamen Ausschuß Parlamentarier - NRO-*

²⁶⁹ 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. Feb. 1987, Appendix II, §6-10.

²⁷⁰ Tolley, Howard B., *The International Commission of Jurists. Global Advocates for Human Rights* (Pennsylvania Studies in Human Rights) Philadelphia 1994, S. 168.

²⁷¹ Parliamentary Assembly, **AS/Parl (30) 5**, Committee on Parliamentary and Public Relations, Relations with NGOs, Secretariat Memorandum prepared jointly by the Office of the Clerk of the Assembly and the Directorate of Political Affairs, 20. April 1978, §II.

Verbindungsausschuß. Die bekanntesten Resultate der Ausschußarbeit sind mehrere Veranstaltungen (Colloquy on the Role of NGOs in Contemporary Society, 1983; Colloquy on Interest Groups: A Help or a Hinderance to Parliamentary Democracy, 1986; Conference on Politics Serving the Citizens and Citizens' Participation in Politics, 1991).

Die Konferenz von 1991 hatte eine Empfehlung der PV zur Folge, mit welcher sich die Versammlung beim MK für mehr Mittel für die NRO einsetzte²⁷² sowie 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.²⁷³

Nach 1991 gingen die Aktivitäten des Gemeinsamen Ausschusses etwas zurück. Er blieb zwar ein Forum für den Meinungs austausch, allerdings ohne konkrete Aktionen. In den letzten Jahren kam daher eine Diskussion über die Notwendigkeit einer Revitalisierung des Ausschusses in Gange.²⁷⁴

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.²⁷⁵ Wie sich die Zusammenarbeit unter diesem neuen Modus entwickeln wird, bleibt abzuwarten.

III.1.3 Zusammenarbeit mit dem Sekretariat

Die Beziehungen zum Generalsekretariat des Europarat werden von den NRO generell als hervorragend bezeichnet. Der NRO-Verbindungsausschuß berichtete 1991:

"Relations with the Secretariat General of the Council of Europe were excellent. The role and importance of the NGOs were being increasingly taken into consideration. The presence of NGOs as partners, and their vocal participation at major Council of Europe conferences, was becoming the norm."²⁷⁶

²⁷² Parliamentary Assembly, **Recommendation 1180 (1992)** on citizens' participation in politics, 7. Feb. 1992.

²⁷³ Parliamentary Assembly, **Resolution 980 (1992)** on citizens' participation in politics, 7. Feb. 1992.

²⁷⁴ Directorate of Human Rights, **H/NGO (96) 4**, Summary Report of the 83rd Meeting of non-governmental organisations holding consultative status with the Council of Europe and interested in human rights, 23 January 1996, 24. Jan. 1996, S. 4 und Liaison Committee of the Non-Governmental Organisations, **ONG.CONF.PL (98) 2**, Plenary Conference of NGOs, 28 January 1998, Minutes of the 1997 Conference of NGOs, §V.

²⁷⁵ 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.

²⁷⁶ Liaison Committee of the Non-Governmental Organisations, **ONG.CONF.PL (92) 2**, §V.5.

Da auch das Sekretariat die Zusammenarbeit mit NRO sehr schätzt, verwundert es nicht, daß Angehörige des Sekretariats bei anderen Organen des Europarats nicht selten ein gutes Wort für selbige einlegen. Der Direktor für Menschenrechte betonte bereits 1967 vor dem parlamentarischen Rechtsausschuß,

"that if the international Human Rights Year would be a success this would be to a large extent due to the activities of the non-governmental organisations."²⁷⁷

Das Sekretariat übernimmt häufig die Funktion einer Verbindungsstelle zwischen NRO und dem MK bzw. der PV und ihren Ausschüssen. Das sieht auch der Konsultativstatus vor, der z.B. vorschreibt, daß Memoranda an die Ausschüsse erst an den Generalsekretär gesandt werden müssen, der dann über die Weiterleitung derselben entscheidet.

Der Generalsekretär führt die Liste der NRO mit Konsultativstatus, überprüft die Anträge auf Konsultativstatus und entscheidet über Aufnahme oder Entfernung aus der Liste, sofern das MK oder die PV nicht dagegen Einspruch erheben.

Auf Wunsch des MK oder der PV erstellt das Sekretariat in unregelmäßigen Abständen Berichte über die Mitwirkung der NRO beim Europarat.

Das Sekretariat mit seinen rund 1.500 Mitarbeitern 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 oft damit beauftragt, Memoranda und Berichte zu anstehenden Fragen und Problemen auszuarbeiten. Hierbei ist die Mitarbeit von NRO durchaus erwünscht:

"...such organisations are consulted regularly, or as far as their powers permit, when certain questions are under study by organs of the Council of Europe or the Secretariat. This fruitful co-operation contributes to the achievement of the aims laid down in the Statute of the Council of Europe."²⁷⁸

Die Sekretariatsberichte dienen als eine wichtige Grundlage für Entscheidungen des MK und der einzelnen Ausschüsse. Sie haben also durchaus Einfluß auf die Gestaltung der entsprechenden Politiken, auch wenn in den Berichten immer wieder betont wird, daß man keinerlei Entscheidungen vorweg nehmen wolle.

Um den Regierungsfachausschuß zur Förderung von Erziehung und Information im Menschenrechtsbereich (DH-ED) in seiner Aufgabe zu unterstützen, das Phänomen der Intoleranz in den demokratischen europäischen Gesellschaften zu studieren, bat das Sekretariat die NRO sogar offiziell

²⁷⁷ Consultative Assembly, **AS/Jur (19) PV7**, §23.

²⁷⁸ Consultative Assembly, **Doc. 2370**, §I.3.

um Hilfe:

"The Secretariat wishes to know what type of action:

- NGOs holding consultative status with the Council of Europe could effectively take in order to counter the resurgence of various forms of intolerance;
- NGOs might be able to suggest that States working within the framework of the Council of Europe could take in addition to what they have done already;
- and the Secretariat of the DHR [Directorate of Human Rights] and/or the DH-ED might take on this subject in the near future."²⁷⁹

Eine wichtige Funktion des Sekretariats ist die Umsetzung und Überwachung der Entscheidungen der politischen Organe, soweit diese Aufgaben nicht von ihnen selber oder den nationalen Regierungen übernommen werden.

Diese Funktion hat entscheidend an Bedeutung gewonnen durch die Aufnahme der mittel- und osteuropäischen Staaten in den vergangenen Jahren. Dabei geht es in erster Linie um die Unterstützung dieser Staaten in dem Prozeß hin zu einem funktionierenden System der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie um die breite Aufklärung über Menschenrechte und deren Einhaltung.

Ausführlicheres zu dieser Art der Zusammenarbeit findet sich unter Kapitel III.2.

Eine andere Aufgabe des Sekretariats ist es, den gegenseitigen Informationsfluß zu gewährleisten. 1968, beim Stand von 101 NRO mit Konsultativstatus, kam das Sekretariat zum Schluß, daß der größte Teil der NRO regelmäßig Dokumente mit dem Sekretariat austauschte. Die NRO würden die Zeitschrift *Forward in Europe*, die offiziellen Dokumente der PV und teilweise speziellere Dokumente erhalten.²⁸⁰ Die Mitwirkung der NRO in den unterschiedlichen Zeitschriften des Europarats (*Forward in Europe*; *Euroforum*; *Forum*; *NGO Information Bulletin* - diese Zeitschriften haben sich z.T. gegenseitig abgelöst) entwickelte sich für das Sekretariat enttäuschend. Trotz wiederholter Aufforderung an die NRO, an diesen Publikationen mitzuwirken, blieb deren Beteiligung minimal.²⁸¹ Der Konsultativstatus sieht vor, daß die NRO Vertreter des Generalsekretariats regelmäßig zu ihren Kongressen und Versammlungen einladen. Laut Sekretariatsbericht kommen die meisten NRO dieser Verpflichtung nach, doch aus finanziellen Gründen wird den Einladungen nur selten Folge geleistet.²⁸²

²⁷⁹ Directorate of Human Rights, **H/ONG (88) 5**, Follow-up to the Committee of Ministers appeal to combat all forms of intolerance: Request for Assistance, 22. Sept. 1988, §4.

²⁸⁰ Consultative Assembly, **Doc. 2370**, §1.4.

²⁸¹ vgl. z.B. Parliamentary Assembly, **AS/Parl (28) 30**, Committee on Parliamentary and Public Relations, Relations with non-governmental organisations. Secretariat information memorandum prepared by the Directorate of Political Affairs, 21. Feb. 1977, §1.3 oder Liaison Committee of the Non-Governmental Organisations, **ONG.CONF.PL (95) 2**, 1995 Plenary Conference of NGOs, 1 February 1995, Minutes of the 1994 Plenary Conference of NGOs, §4.

²⁸² Consultative Assembly, **Doc. 1836**, Communication from the Committee of Ministers relating to the consultative status system, 4. Nov. 1964, §2.6.

Um den direkten Informationsfluß zu verbessern, begann das Generalsekretariat 1975 mit der Organisation eines allgemeinen jährlichen Informationstreffens.

"The main purpose of the general information meeting is to enable the Secretariat and representatives of non-governmental organisations to exchange views on the most appropriate methods for furthering mutual co-operation. The meeting also provides an opportunity for encouraging non-governmental organisations to play an active part in major Council of Europe's projects (...)." ²⁸³

Ursprünglich fanden die Treffen im Januar, einen Tag vor der ebenfalls neu ins Leben gerufenen Plenarkonferenz der NRO, statt. Da einige NRO eine deutlichere Abgrenzung der beiden Veranstaltungen forderten, wird das Treffen vom Sekretariat nun im September durchgeführt.

Das Direktorat für Menschenrechte war, wie in Kap. II.3.3 erwähnt, schon viel früher auf die NRO zugegangen. Bereits seit 1966 fanden regelmäßige kleine Treffen mit an Menschenrechten interessierten NRO teil. Hauptziele waren:

- "- [to] enable a small number of NGOs to take an active part in the Council of Europe's work in the human rights sector;
- [to] keep members of the Committee of Experts on Human Rights informed of the points of view of the NGO representatives." ²⁸⁴

Die Treffen waren also keine reinen Informationstreffen. Besonders während der ersten zwei Jahrzehnte dienten sie den NRO dazu, Partner zu finden, gemeinsame Aktionen zu starten (z.B. Kolloquien oder Kampagnen) und sich geschlossen an die politischen Organe des Europarats zu wenden (siehe Kap. III.1.1 und III.1.2). Der lebhafteste Austausch und die aktive Beteiligung der NRO verlor sich in den 80er Jahren zunehmend. Es fand ein Wandel in der Natur der Treffen statt, von einem Diskussionsforum, das zu gemeinsamen Initiativen und zu Kooperationen mit dem Europarat führte, hin zu einer Informationsveranstaltung des Direktorats für Menschenrechte. Für das Direktorat wurde der Nutzen schließlich zu gering, gemessen an dem nicht unbeachtlichen Aufwand, und es beschloß daher, nach etlichen "Rettungsversuchen", die Treffen nicht mehr durchzuführen (vgl. Kap. II.3.3).

Seit 1974 organisiert das Generalsekretariat zusätzlich sektorielle Treffen, "for the purpose of informing NGOs more fully of certain Council of Europe activities". ²⁸⁵ Ab 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

²⁸³ 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. Okt. 1989, §8.

²⁸⁴ Parliamentary Assembly, **AS/Parl (28) 30**, §1.2.b.

²⁸⁵ Parliamentary Assembly, **AS/Parl (28) 30**, §1.2.a.

letzten Jahren deutlich zurück.²⁸⁶ Der NRO-Verbindungsausschuß unterstützt das Sekretariat bei der Organisation und der Themenauswahl der sektoriellen Treffen.

Bei Bedarf organisiert das Direktorat für Menschenrechte auch Treffen außer der Reihe, wie z.B. das Treffen über Erziehung und Information im Menschenrechtsbereich 1980. Zweck des Treffens war, die interessierten NRO über die Arbeit des Europarats in diesem Bereich zu informieren und etwas über die entsprechende Arbeit der NRO zu erfahren, um mögliche Kooperationsbereiche zu identifizieren.²⁸⁷ 1983 fand ein ähnliches Informationstreffen über die Aktivitäten des Europarats im Massenmedienbereich statt.²⁸⁸

Nebst dieser allgemeinen Zusammenarbeit mit NRO arbeitet das Direktorat für Menschenrechte immer wieder intensiv mit einzelnen NRO zusammen. So organisierte das Direktorat z.B. bereits 1966 mit und für den Welt-Veteranenverband eine Konferenz zu den Zielen und der Anwendung der EMRK.²⁸⁹

Eine ganze Reihe von Seminaren wurden unter der Leitung des Sekretariats mit Hilfe und großer Beteiligung von NRO und dem NRO-Verbindungsausschuß zur "Rolle von NRO im Übergang zu einer demokratischen Gesellschaft" durchgeführt (in Warschau 1990, in Sofia, Prag und Vilnius 1993, in Bukarest und Bratislava 1994, in Tirana 1995, in Kiew 1996²⁹⁰). Diese Seminare bieten nicht nur ein Diskussionsforum, sondern auch die Gelegenheit für NRO, gegenseitig Kontakte zu knüpfen.

III.1.4 NRO in den Verfahren der Europäischen Menschenrechtskonvention

Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) bietet NRO zwei Beteiligungsmöglichkeiten an ihren Verfahren.

Ist eine NRO selber von einer Menschenrechtsverletzung betroffen, kann sie laut Artikel 25 eine Beschwerde an die Europäische Kommission für Menschenrechte richten:

"Die Kommission kann durch ein an den Generalsekretär des Europarats gerichtetes Gesuch jeder natürlichen Person, nichtstaatlichen Organisation oder Personenvereinigung angegangen werden, die sich durch eine Verletzung der in dieser Konvention anerkannten Rechte durch einen der Hohen Vertragschließenden Teile beschwert fühlt,...".²⁹¹

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

²⁸⁶ vgl. Liaison Committee of the Non-Governmental Organisations, **ONG.CONF.PL (98) 3**, §II.

²⁸⁷ Directorate of Human Rights, **H/ONG (80) 7**, S. 1.

²⁸⁸ Directorate of Human Rights, **H/ONG (83) 2**.

²⁸⁹ Consultative Assembly, **Doc. 2370**, §II.2.

²⁹⁰ Council of Europe, Seminar on The role and functions of non-governmental organisations (NGOs) working for the promotion of gender equality in central and eastern Europe (Budapest, 3-6 October 1996), S. 3.

²⁹¹ Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, S. 228, Art. 25.1.

Mitglieder befinden sich alle in derselben Situation, die auch der Grund für die Mitgliedschaft ist.²⁹²

Artikel 25 gilt nur in Mitgliedstaaten, die das Individualbeschwerderecht durch eine Erklärung akzeptiert haben. Dies ist mittlerweile jedoch selbstverständlich. Mit Inkrafttreten des Zusatzprotokolls Nr. 11 (zum 1. November 1998), welches die Kommission und den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte durch einen neuen ständigen Gerichtshof ersetzen wird, wird Artikel 25 abgelöst werden durch den neuen Artikel 34, der besagt, daß auch NRO den ständigen Gerichtshof mit einer Beschwerde befassen können, falls sie sich in ihren Menschenrechten verletzt fühlen. Die Möglichkeit der Ablehnung durch einen Vertragsstaat besteht nicht mehr, im Gegenteil, in Artikel 34 heißt es ausdrücklich:

"Die hohen Vertragsschließenden Teile verpflichten sich, die wirksame Ausübung dieses Rechts nicht zu behindern."²⁹³

Mögliche Rechte, in denen sich NRO verletzt fühlen können, sind z.B. das Recht auf freie Meinungsäußerung (Art. 10) oder das Recht, sich friedlich zu versammeln (Art. 11).

So haben sich die *National Union of Belgian Police* (1975), die *Swedish Engine Drivers' Union* (1976), die *Plattform "Ärzte für das Leben"* (1988), *The Holy Monasteries* (1994) oder die *Vereinigung Demokratischer Soldaten Österreichs* (1994) an die Europäische Kommission für Menschenrechte gewandt.²⁹⁴

Verschiedentlich kam die Forderung auf nach einer Lockerung der Bestimmung, daß NRO selbst direkt betroffen sein müssen, um Beschwerde einreichen zu können.

Mit einem durch die *International Association of Jurists* initiierten Antrag forderten die NRO mit Interesse an Menschenrechten 1987 zudem, daß die Mitgliedstaaten des Europarats die NRO dazu berechtigen sollten, Fällen von Verletzungen der EMRK vor nationale Kriminal-, Zivil- und Verwaltungsgerichte zu bringen.²⁹⁵ All diese Vorstöße blieben bislang ohne Erfolg.

²⁹² Directorate of Human Rights, **H(74) 22**, 20th 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. Nov. 1974, §4: Als Beispiel für den letzteren Fall wird in dem Dokument die Notgemeinschaft der Abrißbeschädigten genannt.

²⁹³ Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, Protokoll Nr. 11 zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten über die Umgestaltung des durch die Konvention eingeführten Kontrollmechanismus, S. 264, Art. 1 (Art. 34).

²⁹⁴ siehe 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, 289-302, S. 290, FN 3.

²⁹⁵ Parliamentary Assembly, **AS/Jur (39) 33**, Legal Affairs Committee, Motion Adopted on 5 May 1987 by Non-Governmental Organisations holding consultative status with the Council of Europe and interested in human rights on the possibilities for NGOs to initiate proceedings for the purpose of protecting human rights at national and international level, 4. Jan. 1988.

Die zweite Beteiligungsmöglichkeit von NRO liegt in der Unterstützung eines Beschwerdeführers. Dies kann auf informeller Ebene geschehen, z.B. durch Beratung und Rechtshilfe bei der Aufsetzung der Beschwerde und während des Verfahrens. Besonders einige britische NRO haben sich darauf spezialisiert.²⁹⁶ Die Bedeutung dieser Hilfestellung ist nicht zu unterschätzen, wie Nowicki²⁹⁷ festhält:

"Proceedings before the organs of international human rights protection, including the European Commission and the Court of Human Rights, are complex. Effective use of the instruments of that protection requires extensive and specialised legal knowledge as well as experience. It is this kind of assistance that non-governmental organisations, especially the human rights NGOs, strive to provide to the victims."²⁹⁸

1993 und 1994 wurden 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 eine Initiative von NRO: der *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.

Wie Nowicki feststellt, ermöglichten NRO dadurch erst das effektive Funktionieren der EMRK:

"One could hardly imagine the injured people of villages and small towns of distant Anatolia filing, on their own and unaided by anybody, an application with the Commission against the authorities, and then contending with those authorities before the Commission about infringement of their fundamental human rights, thus involved in a dispute full of entangled legal and factual questions."²⁹⁹

Die Unterstützung kann soweit gehen, daß ein Kläger von einer NRO vor der Kommission vertreten wird. So ließ sich der Kläger im Fall *Rayner vs. UK* (1986), der sich über die Häufigkeit von übermäßigem Lärm durch startende und landende Flugzeuge beklagte, durch die *Federation of Heathrow Anti-Noise Groups* vertreten. Im Fall *Karavand vs. Turkey* wurde der sich versteckt haltende Kläger durch die *International Federation of Iranian Refugees and Immigrant Councils* repräsentiert.³⁰⁰

Nowicki weist darauf hin, daß NRO durch die Unterstützung von einzelnen Klägern mithelfen, das

²⁹⁶ z.B. *National Council for Liberties; Justice; National Association for Mental Health; Advice on Individual Rights in Europe Centre*; siehe Nowicki, NGOs before the European Commission and the Court of Human Rights (1996), S. 294.

²⁹⁷ Nowicki war Vize-Präsident der *Internationalen Helsinki Föderation für Menschenrechte* und ist zur Zeit Mitglied der Europäischen Kommission für Menschenrechte.

²⁹⁸ Nowicki, NGOs before the European Commission and the Court of Human Rights (1996), S. 293.

²⁹⁹ Nowicki, NGOs before the European Commission and the Court of Human Rights (1996), S. 294f.

³⁰⁰ Nowicki, NGOs before the European Commission and the Court of Human Rights (1996), S. 294, FN 16.

Ungleichgewicht zwischen dem individuellen Kläger und dem Staat, gegen den geklagt wird und der ungleich viel mehr finanzielle Mittel und Expertenwissen zur Verfügung hat, etwas auszugleichen.³⁰¹

Gelegentlich erhalten NRO zudem die Erlaubnis, *amicus curiae* Informationen vorzulegen, die zur Analyse eines Falls beitragen. Diese Möglichkeit besteht nur bei Fällen, die vor den Gerichtshof gelangen (um so bedeutender ist das Protokoll Nr. 11 für die NRO) und erst seit der Änderung der Geschäftsordnung des Gerichtshofs 1983, deren Artikel 37(2) besagt:

"The President may, in the interest of the proper administration of justice, invite or grant leave to any Contracting State which is not a Party to the proceedings to submit written comments within a time-limit and on issues which he shall specify. He may also extend such an invitation or grant such leave to any person concerned other than the applicant."³⁰²

Es liegt also ausschließlich im Ermessen des Präsidenten des Gerichtshofs, eine Intervention zuzulassen oder nicht und die Punkte zu bestimmen, zu denen eine Aussage gemacht werden darf.

Bereits vor der Änderung der Geschäftsordnung war es dem *Trades Union Congress* 1981 gestattet worden, an einer Anhörung anwesend zu sein und eine sachliche Gedenkschrift einzureichen. 1978 war selbiges dem *National Council for Civil Liberties* verwehrt geblieben.³⁰³

Von 1983 bis 1996 gab es in 33 Fällen Anträge für eine Drittparteienintervention, wobei eine leichte Zunahme der Anträge in den letzten Jahren festzustellen ist. 11 Anträge wurden abgewiesen.³⁰⁴ Es sind zum großen Teil britische NRO oder internationale NRO mit Hauptsitz in Großbritannien, die von der Möglichkeit Gebrauch machen. So ist es nicht erstaunlich, daß sich von den 24 Anträgen, die bis Ende 1993 eingereicht worden waren, exakt die Hälfte auf ein Verfahren gegen Großbritannien bezogen. Die restlichen Anträge verteilten sich auf Italien (3), Österreich, Frankreich, Spanien (je 2) sowie Zypern, Irland und Schweden (je 1).³⁰⁵

Als Gründe für eine Ablehnung der Anträge sieht Shelton unter anderen eine zu späte Einreichung; Bemühungen, Informationen zu einem Land zu unterbreiten, das nicht vor Gericht steht; Einfachheit der Fragen, wenn es einen klaren Präzedenzfall gibt; oder die Verdoppelung von Material, das bereits vorhanden ist.³⁰⁶

³⁰¹ Nowicki, *NGOs before the European Commission and the Court of Human Rights* (1996), S. 296.

³⁰² Revised Rules of Court (Adopted on 24 November 1982), in: *Yearbook of the European Convention on Human Rights* 1982, Bd. 25 (1986) EUR.CORT GEN. 5ff., S. 17, Rule 37(2).

³⁰³ Lester, Anthony, *Third Parties before the European Court of Human Rights*, in: F. Matscher u. H. Petzold (Hg.), *Protecting Human Rights: The European Dimension*, Studies in Honour of Gérard J. Wiarda, Köln u.a. 1988, S. 341-350, S. 341f.

³⁰⁴ Nowicki, *NGOs before the European Commission and the Court of Human Rights* (1996), S. 297.

³⁰⁵ Shelton, Dinah, *The Participation of Nongovernmental Organizations in International Judicial Proceedings*, in: *The American Journal of International Law*, Vol. 88 (1994) 611-642, S. 632.

³⁰⁶ Shelton, *The Participation of Nongovernmental Organizations* (1994), S. 632.

Im *Malone-Fall* (1984), in dem es um das Abfangen von Informationen im Fernmeldewesen ging, durfte die *Post Office Engineering Union* einen Kommentar einreichen. Dabei wurde sie unterstützt durch *Interights*, eine NRO mit Konsultativstatus beim Europarat, und *Justice*, der britischen Sektion der *Internationalen Juristenkommission*. *Interights* ist ein internationales Rechtszentrum, das Menschen beim Kampf um ihre Menschenrechte unterstützt.³⁰⁷

Der Vorsitzende von *Interights*, Lester, kam zum Schluß, daß diese Intervention eine bedeutende Auswirkung auf die Entscheidung des Gerichtshofes hatte, da sie dem Gerichtshof sachliche und rechtliche Feststellungen ermöglichte, die zuvor von der britischen Regierung bestritten worden waren.³⁰⁸

Ein bedeutender Fall einer Drittparteienintervention, nach Lester, wurde im *Lingens-Fall* gewährt, der die freie Meinungsäußerung im Zusammenhang mit dem österreichischen Gesetz zur Defamierung von Politikern betraf. Das *Internationale Presse-Institut (IPI)* bat durch *Interights* um Erlaubnis, darüber informieren zu dürfen, inwieweit es notwendig sei, in demokratischen Gesellschaften das Recht auf freie Meinungsäußerung zu beschränken, um den Ruf von Individuen zu schützen, und wie dieses Problem in verschiedenen Staaten gehandhabt werde. Das *IPI* durfte einen Überblick über die entsprechende Gesetzgebung und Anwendung in zehn Mitgliedstaaten des Europarats und den USA einreichen. Diese Arbeit wurde ermöglicht durch die Unterstützung der *J.Roderick MacArthur Foundation* und dem Juristennetzwerk von *Interights*.³⁰⁹

Der *Informationsverein Lentia und Andere* beschwerten sich bei den Straßburger Organen darüber, daß ihnen eine Fernsehkonzession (für ein geschlossenes Kabelnetzwerk für Vereinsmitglieder) bzw. Radiokonkessionen nicht gewährt worden seien.³¹⁰ *Interights* und *Article 19 (International Centre against Censorship)* unterstützten die Kläger mit Informationen über Lösungen in anderen europäischen Ländern, die die Vergabe von Lizenzen an private Anbieter mit dem staatlichen Ziel der Sicherung objektiver Berichterstattung in Einklang gebracht haben.³¹¹

Die Richter stellten einstimmig eine Verletzung von Artikel 10 der EMRK fest, der das Recht auf freie Meinungsäußerung einschließlich des Rechts auf Empfang und Mitteilung von Nachrichten ohne Eingriff öffentlicher Behörden gewährleistet.

Besonders viel Interesse rief in jüngster Zeit der Fall *John Murray vs. the UK* (1996) bei den NRO

³⁰⁷ siehe European Court of Human Rights, Series B: Pleadings, Oral Arguments and Documents, Vol. 67, 1983-1985, *Malone Case*, Strasbourg 1988.

³⁰⁸ Lester, *Third Parties before the European Court of Human Rights* (1988), S. 345.

³⁰⁹ Lester, *Third Parties before the European Court of Human Rights* (1988), S. 346f.

³¹⁰ *Case of Informationsverein Lentia and Others*, in: Yearbook of the European Convention on Human Rights 1993, Bd. 36 (1996) 259-263.

³¹¹ Nowicki, *NGOs before the European Commission and the Court of Human Rights* (1996), S. 298.

hervor. Dabei ging es um das Schweigerecht im Gerichtsverfahren. *Amnesty International* und *Justice* legten schriftliche Kommentare vor. Ein gemeinsames Papier wurde eingereicht durch das *Committee on the Administration of Justice, Liberty, British/Irish Rights Watch* und die *Northern Ireland Standing Advisory Commission for Human Rights*. Die Vertreter des Klägers reichten zudem den *AI-Report "United Kingdom. Fair trial concerns Northern Ireland: the Right of Silence"* ein.³¹²

Amnesty International setzte sich auch im *Soering-Fall* für den Kläger ein. Soering war in den USA zur Todesstrafe verurteilt worden. Das Gericht stellte einstimmig fest, daß Großbritannien Artikel 3 der EMRK verletzen würde, falls es den Kläger an die USA auslieferte. In seiner Feststellung zitierte es Ausschnitte aus dem schriftlichen Kommentar von *AI*.³¹³

Nicht immer unterstützen NRO den Kläger. Im Fall *Open Door and Dublin Well Woman v. Ireland*, der sich um Einschränkungen des Informationsrechts über Abtreibung drehte, setzten sich *Article 19* und die *Society for the Protection of Unborn Children* für die Position der irischen Regierung ein.³¹⁴

In den meisten Fällen müssen sich die Berichte der Drittparteien eng an den vorliegenden Fall halten. Nur ausnahmsweise werden allgemeine vergleichende Informationen, wie bei den Fällen *Lingens* oder *Informationsverein Lentia*, gestattet.

Die Kosten für eine Drittparteienintervention sowie das Fachwissen müssen von den Drittparteien bestritten werden. NRO, die diesen Weg wählen, müssen frühzeitig über die zur Verhandlung stehenden Fälle sehr gut informiert sein (zu spät eingereichte Anträge werden abgelehnt), und sie müssen über juristischen Sachverstand verfügen. Lester kommt zu dem Schluß:

"In the light of these practical obstacles, it is impressive that there have been several interventions whose value has been clearly shown."³¹⁵

Dieser Schlußfolgerung kann man nur zustimmen. Der tatsächliche Einfluß der Drittparteienintervention auf die Urteilsfindung ist allerdings schwer einzuschätzen. Shelton sieht eine wichtige Funktion der NRO darin, daß sie dem Gericht bei wichtigen Fällen, denen kein Präzedenzfall vorausgeht, assistieren:

"They provide comparative law analysis and practical information that the parties may be unable to marshal and the Court would otherwise be unable to acquire, thus facilitating the decision-making process."³¹⁶

Zumindest in den Fällen, in denen NRO-Berichte in der Urteilsbegründung erwähnt und zitiert werden,

³¹² Nowicki, *NGOs before the European Commission and the Court of Human Rights* (1996), S. 298.

³¹³ Shelton, *The Participation of Nongovernmental Organizations* (1994), S. 636.

³¹⁴ Shelton, *The Participation of Nongovernmental Organizations* (1994), S. 637.

³¹⁵ Lester, *Third Parties before the European Court of Human Rights* (1988), S. 350.

³¹⁶ Shelton, *The Participation of Nongovernmental Organizations* (1994), S. 638.

kann davon ausgegangen werden, daß selbige einen nicht unwesentlichen Einfluß auf die Urteilsfindung hatten.

Die Möglichkeit einer Drittparteienintervention besteht nicht bei Beschwerden, die von der Europäischen Kommission für Menschenrechte abgehandelt werden. Nowicki, selbst ein Mitglied der Kommission, betont aber, daß sich die Kommission mittels Berichten und Studien von NRO informiert, besonders wenn es um Fälle geht, die sich auf Artikel 3 der EMRK, das Verbot von Folter, beziehen.³¹⁷

Als konkretes Beispiel nennt er den Fall *Chahal vs. UK*, bei welchem es um die Abschiebung des Klägers nach Indien ging. Die Kommission stellte fest, daß im Falle einer Abschiebung eine ernsthafte Gefahr bestünde, daß der Kläger Folter oder unmenschlicher Behandlung ausgesetzt würde:

"This view is strongly reinforced by Amnesty International reports, which are detailed and specific in their evidence of serious human rights violations against Sikhs by individual members and groups within Indian security forces."³¹⁸

Mit Inkrafttreten des Protokolls Nr. 11 zur EMRK wird diese Einschränkung durch das Wegfallen der Europäischen Kommission für Menschenrechte und die Schaffung des ständigen Gerichtshofs gegenstandslos werden.

III.2 Mitwirkung von NRO in den Mitgliedstaaten

Eine wichtige Aufgabe 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.

III.2.1 Bekanntmachung der Aktivitäten des Europarats

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 durch NRO.

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 der NRO erreichen zu können.

³¹⁷ Nowicki, NGOs before the European Commission and the Court of Human Rights (1996), S. 298.

³¹⁸ zit. nach Nowicki, NGOs before the European Commission and the Court of Human Rights (1996), S. 299, FN 36 (unveröffentlichter Bericht).

Die stellvertretende Vorsitzende des Expertenausschusses zur Förderung von Erziehung und Information im Menschenrechtsbereich betonte 1980, daß

"As far as the promotion of the interest of the public in human rights was concerned, this was one of the most difficult tasks of the Committee due to the limited impact of publications and other actions. This was partly a linguistic problem and partly one of dissemination of appropriate comprehensible information. It was perhaps in this area that the potential of NGOs was the greatest due to their privileged position at the national level."³¹⁹

Voraussetzungen für das Funktionieren dieses Systems sind eine gründliche Informiertheit der NRO über die laufenden Arbeiten des Rats, das Vorhandensein geeigneter Publikationsmittel auf seiten der NRO sowie deren Wille, tatsächlich über den Europarat zu informieren.

Die NRO berichten über den Europarat in eigenen und fremden Publikationen. Einen Überblick über die Zahl der NRO, die dieser Verpflichtung des Konsultativstatus regelmäßig nachkommt, gibt es nicht.

Teilweise wird die Arbeit der NRO sehr positiv beurteilt,

"The obligation on the NGOs to publicise the activities of the Council has resulted in a great many articles and much information on the subject appearing in their periodicals, which are read by many of the most dynamic and active people in the member countries"³²⁰,

teilweise werden sie aufgefordert, mehr zu tun, wie etwa 1982 vom Direktor für Menschenrechte:

"It was, above all, in the field of documentation and information that the NGOs should do more to publicise and increase the impact of the Council of Europe's activities."³²¹

Die PV ermutigte den NRO-Verbindungsausschuß 1981, den Texten der PV zu mehr Publizität zu verhelfen.³²²

Als positive Beispiele im Menschenrechtsbereich wurden in dem Bericht der PV die Bekanntmachung der PV-Resolution 690 zur Deklaration über die Polizei durch die *International Union of Police Trade Unions* und die *International Federation of Senior Police Officers* sowie die Berichterstattung von AI über gewisse Berichte des parlamentarischen Rechtsausschusses, insbesondere über die Wehrdienstverweigerung aus Gewissensgründen und die Abschaffung der Todesstrafe, genannt.³²³

Der FIDH-Vertreter beim Europarat veröffentlichte in der Zeitschrift *Les Langues Modernes* einen

³¹⁹ Directorate of Human Rights, **H/ONG (80) 7**, S. 5.

³²⁰ Consultative Assembly, **Doc. 3041**, Report on the relations between the Council of Europe and international non-governmental organisations, 9. Nov. 1971, §II.9.

³²¹ Directorate of Human Rights, **H/ONG (82) 1**, Conclusions of the 41st meeting of non-governmental organisations holding consultative status with the Council of Europe and interested in human rights, 27 January 1982, Secretariat memorandum, 2. März 1982, S. 2.

³²² Parliamentary Assembly, **Doc. 4740**, §I.8.

³²³ Parliamentary Assembly, **Doc. 4740**, §II.45.

Artikel über Sprachen und Menschenrechte und informierte dabei über die entsprechenden Aktivitäten des Europarats, die er durchaus positiv beurteilte. Er betonte, daß es eine Funktion der NRO sei, die Instrumente des Europarats bekanntzumachen und wies auf das Dokumentationszentrum und die Möglichkeit von Europaratsstipendien für Menschenrechtsstudien hin.³²⁴

Die *International Association for the Defence of Religious Liberty* widmete 1994 ein fast 100seitiges Dossier ihrer Zeitschrift *Conscience et Liberté* dem Europarat und seinen Bemühungen um religiöse Freiheit. Darin wurde über verschiedene Seminare, über die Aktivitäten der PV und über den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte berichtet sowie eine Auswahl wichtiger Dokumente abgedruckt.³²⁵

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.³²⁶ 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.

Für 1998 schlugen NRO eine ganze Reihe solcher Übersetzungen im Rahmen des Demosthenes Programms³²⁷ vor.

Das *AIRE-Centre* und die *Albanian Lawyers Group for Human Rights* boten z.B. an, 40-80 Schlüsselurteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte auszuwählen und ins Albanische zu übersetzen.³²⁸

Das niederländische Helsinki-Komitee schlug vor, das Buch "Theory and Practice of the European

³²⁴ Boulay, Pierre, *Langues et droits de l'homme: Quelle politique européenne? Que peuvent les ONG?*, in: *Les Langues Modernes* (1990) Nr. 2, 41-45, S. 44f.

³²⁵ *Le Conseil de l'Europe et la liberté religieuse (Dossier)*, in: *Conscience et Liberté*, hg. v. Association Internationale pour la Défense de la Liberté Religieuse, Nr. 48 (1994) 19-113.

³²⁶ 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, 229-248, S. 231f.

³²⁷ Das Demosthenes Programm wurde vom Europarat 1990 ins Leben gerufen, um die Reformbewegungen hin zu einer wirklichen Demokratie in den mittel- und osteuropäischen Staaten zu stärken und eine möglichst reibungslose Integration dieser Länder in den Europarat zu ermöglichen.

³²⁸ 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. Sept. 1997, S. 5.

Convention on Human Rights" der beiden Autoren van Dijk und van Hoof in Slowakisch herauszugeben.³²⁹

Das *Committee for the Defence of Human Rights in Tatarstan* plante die Übersetzung der EMRK ins Tatarische.³³⁰

Die NRO präsentierten diese Vorhaben als Vorschläge für das Demosthenes-Programm in der Hoffnung, finanzielle Unterstützung zu erhalten. Diese Unterstützung, wenn sie denn gewährt wird, ist aber kaum kostendeckend.

Natürlich ist die Berichterstattung von NRO über den Europarat nicht immer nur positiv. Die *European Federation of Journalists* zeigte sich z.B. in ihrem Bulletin sehr enttäuscht darüber, daß sich das MK entgegen früherer Versprechungen nicht bereit gezeigt hatte, eine Empfehlung für einen erleichterten Zugang zu Regierungsinformationen zu verabschieden.³³¹

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:

"The work of NGOs (...) has resulted in a great number of publications, also handbooks, which provide a useful source of theoretical and, first of all, practical knowledge on the principles of operation of international instruments of human rights protection..."³³²

Immer wieder weisen NRO zudem daraufhin, daß nicht nur das Übersetzen, sondern auch die zielgruppengerechte Aufbereitung von Informationen wichtig sei, z.B. für Kinder oder Laien.³³³

Der Europarat leistet natürlich ebenfalls einen Beitrag zur Bekanntmachung seiner Arbeit. In vielen mittel- und osteuropäischen Staaten wurden in den letzten Jahren Informations- und Dokumentationszentren eingerichtet, die auch mit NRO zusammenarbeiten und diese in ihren Aktivitäten unterstützen.³³⁴

Ein relativ neues Medium ist das Internet. Viele NRO sind im *World Wide Web* präsent. Allerdings

³²⁹ Directorate of Human Rights, **DEMO/DDH(97)6**, S. 18.

³³⁰ Directorate of Human Rights, **DEMO/DDH(97)6 Addendum 1**, 1. Okt. 1997, S. 11.

³³¹ Council of Europe Backs Down on Openness, in: IFJ EURONEWS. Bulletin of the European Federation of Journalists, No. 13, October 1997.

³³² Nowicki, NGOs before the European Commission and the Court of Human Rights (1996), S. 300; siehe z.B. International Helsinki Federation for Human Rights (Hg.), Handbook for Helsinki Committees. A Guide in Monitoring and Promoting Human Rights and NGO Management, Vienna 1995.

³³³ Directorate of Human Rights, **H/ONG (80) 7**, S. 5.

³³⁴ Directorate of Human Rights, **H/NGO (95) 9**, Summary Report of the 82nd Meeting of non-governmental organisations holding consultative status with the Council of Europe and interested in human rights, 27 September 1995, 10. Nov. 1995, S. 13ff.

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 (www.coe.fr/ong/ngo.htm). Leider wird die Seite nicht aktualisiert, und der Abschnitt "Upcoming Activities" blieb bislang leer. Damit wird die Chance, das Internet als aktives Kontaktmittel zu den NRO zu nützen, verpaßt.

Besonders intensiv ist die Beteiligung von NRO oft bei speziellen Kampagnen des Europarats. Ein erstes Beispiel dafür ist das Internationale Menschenrechtsjahr 1968, das von den Vereinten Nationen ausgerufen worden war und eine große Bedeutung für den Europarat hatte. Wie wir bereits gesehen haben, bezog der Europarat die NRO frühzeitig in die Vorbereitungen der Aktivitäten ein. Sie trugen viele Ideen an den Europarat heran³³⁵ und beteiligten sich aktiv an den einzelnen Aktionen, bzw. führten viele Aktivitäten zur Bekanntmachung der Menschenrechtsinstrumente des Europarats selbständig durch.

So verteilte die *International Federation of Secondary Teachers* Dokumente des Europarats an alle 36 nationalen Verbände, um den Lehrern Material für entsprechende Schullektionen zur Verfügung zu stellen. Die *International Federation of Senior Police Officers* publizierte in ihrem Bulletin eine Reihe von Artikeln zur Respektierung von Menschenrechten durch die Polizei.³³⁶ Zahlreiche andere NRO beteiligten sich in ähnlicher Form am Gelingen des Menschenrechtsjahrs.

Ein neueres Beispiel ist die Europäische Jugendkampagne gegen Rassismus, Xenophobie und Intoleranz 1995. Die durch das Wiener Gipfeltreffen der Europäischen Staats- und Regierungschefs veranlaßte Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz suchte sehr bald den Kontakt zu NRO (siehe auch Kap. III.1.1), welche daraufhin ihre Mitarbeit anboten.³³⁷

So stellte z.B. die *International Federation for Parent Education* ihr Jahreskolloquium 1995 unter das Thema "*Confrontation, comparison, dialogue: towards education in tolerance*".³³⁸

Und um Bildungsarbeit dreht sich nun der folgende Abschnitt.

III.2.2 Bildungsarbeit durch Seminare, Kolloquien und Konferenzen

NRO beschränken sich nicht nur auf das passive Publizieren von Informationen über die Arbeit des Europarats, wie es im Konsultativstatus vorgesehen ist, sondern sie nehmen auch eine wichtige Funktion in der Bildungsarbeit zu Menschenrechtsinstrumenten ein.

³³⁵ 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.

³³⁶ Directorate of Human Rights, **H(67) 23**, Report of the 4th meeting of International Organisations interested in questions relating to human rights, 28 September 1967, 20. Okt. 1967.

³³⁷ Directorate of Human Rights, **H/ONG (95) 2**, S. 9.

³³⁸ Directorate of Human Rights, **H/ONG (95) 6**, S. 13.

Bei einem speziellen Informationstreffen zur Menschenrechtsbildung 1980 betonte der Direktor für Menschenrechte die wichtige Rolle der NRO in diesem Bereich, wie es in dem Bericht heißt:

"He underlined the enormous potential of NGOs in this area. In his view NGOs had a primary role to play in promoting such education and information and in collaborating with the Council of Europe in the realisation of its various activities in this field."³³⁹

Die stellvertretende Vorsitzende des Expertenausschusses zur Förderung von Erziehung und Information im Menschenrechtsbereich (DH-ED) betonte, daß der Europarat bei der Menschenrechtserziehung in Schulen die gleichen Voraussetzungen hätte wie NRO. Da es nicht möglich sei, für die Regierungen rechtlich bindende Instrumente zu diesem Zweck durchzusetzen, müsse sich der Ausschuß darauf konzentrieren, durch Hilfsmittel, technische Hilfe oder Empfehlungen Anreize zu schaffen. Daher sei das Interesse besonders groß, diese Bemühungen mit gleichgesinnten NRO abzustimmen.³⁴⁰

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 zur Mitarbeit sind sehr wichtig und sollten vom Europarat genützt werden. Die Abteilung für Menschenrechtsbewußtsein des Direktorats für Menschenrechte ist sich dessen durchaus bewußt. In einem Informationspapier vom Dezember 1997 über die Programme und Aktivitäten der Abteilung heißt es daher ausdrücklich:

"An essential element is that these activities are developed and carried out in co-operation and/or in partnership with key non-governmental organisations and professional groups in order to ensure that they both respond to real demand and that they achieve maximum effectiveness."³⁴¹

Der Chef der Abteilung für Beziehungen zu Mittel- und Osteuropa des Direktorats für Menschenrechte meinte zu den sehr erfolgreichen Trainingsprogrammen von 1991 und 1992:

"These owe much in their concept and execution to the efforts of non-governmental organisations and institutions."³⁴²

Folgerichtig werden in dem 1995 vom Direktorat für Menschenrechte produzierten Film "Stand Up NOW for Human Rights!", der sich an 13-18jährige richtet, exemplarisch junge Menschen gezeigt, die für Menschenrechtsgruppierungen arbeiten, als eine positive Annäherung an die Förderung von

³³⁹ Directorate of Human Rights, **H/ONG (80) 7**, S. 2.

³⁴⁰ Directorate of Human Rights, **H/ONG (80) 7**, S. 4.

³⁴¹ Directorate of Human Rights, **H(97) 15**, Programmes and Activities of the Directorate of Human Rights in the Field of Human Rights Awareness and Education. Information Note drawn up by the Human Rights Awareness Unit of the Directorate of Human Rights, 10. Dez. 1997, S. 2.

³⁴² Drzemczewski, The Council of Europe's Co-operation and Assistance Programmes (1993), S. 232.

Menschenrechten.³⁴³

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 ausgewiesenen Spezialisten wie Juristen oder Polizisten bis hin zu NRO-Aktivisten, Gefängnispersonal oder einfachen 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.

Ein Beispiel für eine Expertenveranstaltung ist das von der *Internationalen Helsinki Föderation für Menschenrechte* und dem *Österreichischen Helsinki Komitee* 1992 in Wien durchgeführte Internationale Symposium zum Thema "Strategies for the Strengthening of Human Rights in Emerging Democracies in Europe". Dieses Symposium wurde vom Europarat nicht nur finanziell unterstützt. Das Direktorat für Menschenrechte beriet die Organisatoren im Vorfeld, und auf dem Symposium war der Europarat vertreten durch hochrangige Angehörige des Direktorats für Menschenrechte und einen Vizepräsidenten der PV.³⁴⁴

Das Direktorat für Menschenrechte organisierte im Oktober 1997 in Bulgarien zwei Seminare für Richter über die Anwendung der EMRK, in Kooperation mit der *Plovdiv Bar Association*, der *Bulgarian Association of Young Advocates* und *Interights*.³⁴⁵

Die *International Federation of Journalists* führt zur Zeit ein umfassendes "*Media for Democracy in Central and Eastern Europe*" Programm mit seinen 21 Mitgliedsorganisationen in Mittel- und Osteuropa durch. Ein Schlüsselprinzip des Programms ist der Grundsatz, daß die Mediengesetzgebung mit der EMRK in Einklang stehen muß. Das Programm beinhaltet Seminare, Studien und Kampagnen zur Professionalisierung von Journalisten, zum Medienrecht, zur Organisation von Medien, zur Unabhängigkeit der Medien, zur gewerkschaftlichen Organisation von Journalisten sowie Proteste gegen Verstöße gegen die Pressefreiheit.³⁴⁶ Das Programm wird vom Europarat unterstützt.

³⁴³ Directorate of Human Rights, **H(97) 15**, S. 2.

³⁴⁴ International Helsinki Federation for Human Rights/Austrian Helsinki Committee, International Symposium "Strategies for the Strengthening of Human Rights in Emerging Democracies in Europe", Final Report, Wien 1992.

³⁴⁵ Directorate of Human Rights, **H(97) 15**, S. 6.

³⁴⁶ International Federation of Journalists, *Media for Democracy in Central and Eastern Europe* (verfügbar unter <http://www.ifj.org/projects/mfdeuro/idx.html>).

Das *International Movement ATD-Fourth World* kümmert sich besonders um die Menschenrechtsbildung der unterprivilegierten Schichten. Es schuf z.B. sogenannte "Human Rights Foyers", Treffpunkte für Unterprivilegierte, wo sie zusammen lernen können, was sie für Rechte haben und was diese in der Praxis bedeuten.³⁴⁷

Die Menschenrechtserziehung bereits in den Schulen war und ist ein großes Anliegen etlicher NRO. 1976 organisierte eine Arbeitsgruppe der NRO mit Interesse an Menschenrechten unter der Leitung der *International Federation of Secondary Teachers* ein internationales Kolloquium über das Lehren von Menschenrechten und die Kampagne gegen rassistische Vorurteile in der Grund- und fortführenden Schulbildung. Der Europarat übernahm die Schirmherrschaft für das Kolloquium, stellte für vier Tage einen Raum mit Übersetzungsservice zur Verfügung und gewährte eine bestimmte Summe, um die Spesen für vier Referenten sowie die Kosten für notwendige, von NRO vorbereitete Arbeitspapiere zu decken.³⁴⁸

1995 organisierte *Amnesty International* zwei regionale Menschenrechtsbildungs-Workshops für künftige Menschenrechtsausbilder in Slowenien und der Ukraine, an denen sich auch das *Menschenrechts-Informationszentrum* des Europarats beteiligte. Anschließend an die regionalen Workshops war es die Aufgabe der teilnehmenden Ausbilder, nationale Workshops zu dem Thema zu veranstalten.³⁴⁹

Im November 1994 fand im neu gegründeten *Civic Link Human Rights Centre* eine Veranstaltung mit dem Titel *Independent Human Rights Organisations: Programmes - Co-operation - Realisation* statt. Ziel des von der *Internationalen Helsinki Föderation für Menschenrechte* und dem Direktorat für Menschenrechte gemeinsam organisierten Treffens war es, Vertreter von NRO aus Mittel- und Osteuropa zusammenzubringen, die bisher kaum die Gelegenheit gehabt hatten, an internationalen Zusammenkünften teilzunehmen und einen Erfahrungs- und Informationsaustausch zu ermöglichen.³⁵⁰

Einen ganz anderen Weg, die Öffentlichkeit über Menschenrechte zu informieren und mit ihr darüber zu diskutieren, hatte das *International Institute for Human Rights* in Straßburg begangen. Es führte jahrelang internationale Filmfestivals zu Menschenrechtsthemen durch, nachdem die Idee einiger NRO, der Europarat solle einen *Human Rights Film and Television Trust* schaffen, gescheitert war.³⁵¹

³⁴⁷ Directorate of Human Rights, **H/ONG (80) 7**, S. 9.

³⁴⁸ Directorate of Human Rights, **H/ONG (76) 2**, Conclusions on the proceedings of the 25th meeting of non-governmental organisations holding consultative status with the Council of Europe and interested in human rights, 4 May 1976, Secretariat memorandum, 9. Juni 1976, S. 5.

³⁴⁹ Directorate of Human Rights, **H/ONG (95) 6**, S. 3.

³⁵⁰ Directorate of Human Rights, **H/ONG (95) 6**, S. 6.

³⁵¹ Directorate of Human Rights, **H(71) 14**, Report of the 12th meeting of International Organisations interested in

Leider finden die Festivals seit einigen Jahren nicht mehr statt.

Für 1998 warben NRO für über 70 Trainingsprogramme und Studienaufenthalte um Unterstützung durch das Demosthenes Programm, das Beiträge (finanzielle / Experten) leistet

"- to initiatives undertaken in the beneficiary countries by various governmental and non-governmental institutions to promote better knowledge and training in the human rights field".³⁵²

Das *AIRE Centre* bat um Expertenbeiträge für ein dreitägiges Seminar mit dem Titel "*Taking a case to the European Commission of Human Rights*" für Anwälte, Richter und Jurastudenten in Albanien³⁵³, *Interights* warb um finanzielle Beiträge und Experten für Workshops über die Rechtswissenschaft der EMRK im Rahmen der Ausbildung von Anwälten in Bulgarien³⁵⁴, das *Niederländische Helsinki Komitee* schlug einen einwöchigen Studienaufenthalt der Mitarbeiter des ungarischen Menschenrechtsdokumentations- und Informationszentrums beim Menschenrechtsinformationszentrum in Straßburg vor³⁵⁵, das Bukarester Informations- und Dokumentationszentrum über den Europarat bat um Unterstützung für von der *Romanian Independent Society of Human Rights* organisierte Trainingsseminaren für Polizeibehörden über Menschenrechte und die Polizei³⁵⁶, die *Internationale Helsinki Föderation für Menschenrechte* warb für eine Konferenz zur Überprüfung der Einhaltung von Europaratstandards in dem Nichtmitgliedstaat Aserbaidschan³⁵⁷ - um nur einige Beispiele zu nennen.

Einige NRO, wie z.B. die *Internationale Helsinki Föderation* und ihre nationalen Komitees, allen voran das niederländische und das tschechische, oder *Interights*, haben sich in den letzten Jahren zu richtigen Ausbildungsprofis gemausert.

Die Gesamtzahl der jährlich durchgeführten Weiterbildungsveranstaltungen läßt sich kaum abschätzen. Viele Veranstaltungen werden ohne jegliche Beteiligung des Europarats durchgeführt, nicht nur von NRO mit Konsultativstatus, sondern gerade auch durch viele nationale NRO.

Selbst ein Überblick über die mit Beteiligung des Europarats stattfindenden Seminare und Konferenzen dürfte schwierig zu erhalten sein, denn die Kooperation findet mit verschiedenen Organen des Europarats statt, mit einzelnen Sekretariatsabteilungen, mit der PV und ihren Ausschüssen oder mit Expertenausschüssen.

Allein im Dezember 1997 leistete das Generalsekretariat einen Beitrag an rund ein Dutzend von NRO

questions relating to human rights, 13 May 1971, 23. Juni 1971, S. 4.

³⁵² Drzemczewski, *The Council of Europe's Co-operation and Assistance Programmes* (1993), S. 231.

³⁵³ Directorate of Human Rights, **DEMO/DDH(97)6**, S. 5.

³⁵⁴ Directorate of Human Rights, **DEMO/DDH(97)6**, S. 6.

³⁵⁵ Directorate of Human Rights, **DEMO/DDH(97)6**, S. 11.

³⁵⁶ Directorate of Human Rights, **DEMO/DDH(97)6**, S. 17.

³⁵⁷ Directorate of Human Rights, **DEMO/DDH(97)6**, **Addendum 1**, S. 14; Aserbaidschan verfügt über Gästestatus beim Europarat.

organisierte Seminare in Mittel- und Osteuropa.³⁵⁸ Leider geht aus dem Programm nicht hervor, wieviele Veranstaltungen zusätzlich in Kooperation mit NRO organisiert wurden.

III.2.3 Fact-Finding und Monitoring

NRO sind häufig sehr spezialisiert und verfügen 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* bezeichnete Information, vor allem Information über Menschenrechtsverletzungen, als das weitaus wichtigste Produkt von NRO.³⁵⁹ Manfred Nowak sieht in den NRO "the major fact-finding sources on the question of what is actually going on with regard to human rights in all countries around the world"³⁶⁰.

Natürlich besteht auch die Gefahr, daß solche Informationen fehlerhaft oder einseitig sind. Dieser Gefahr wird entgegengewirkt, indem sich Entscheidungen kaum auf eine einzige Informationsquelle stützen. Zudem gibt es etliche NRO, die sich über Jahre hinweg den Ruf erworben haben, sehr seriös zu arbeiten, allen voran *Amnesty International*.

Wie empfindlich Regierungen auf Anschuldigungen reagieren können, zeigt die scharfe Antwort des türkischen Mitglieds des Rechtsausschusses auf zwei Berichte von *Amnesty International* 1988 und 1989 über Menschenrechtsverletzungen in der Türkei:

"Turkey considers Amnesty International's reports publicised on 1 November 1988 und January 1989 as insincere, haphazard studies, deliberately carried out against her."³⁶¹

Nicht auszudenken, wie die Türkei reagiert hätte, wenn ein Staat oder eine zwischenstaatliche Organisation solche Berichte offiziell publiziert hätten. Bis ein Staat bereit ist, seine Beziehungen zu einem anderen Staat ernsthaft zu gefährden, ist meist mehr nötig als "nur" ein paar Menschenrechtsverletzungen.³⁶²

Durch ihre Präsenz vor Ort und ihre Fact-Finding Missionen in einzelne Länder nehmen NRO eine

³⁵⁸ Co-operation and assistance programmes with the countries of central and eastern Europe. Calendar of activities. December 1997. Prepared by the Division for Pan-European Co-operation Programmes Directorate of Political Affairs (verfügbar unter <http://www.coe.fr:80/eng/act-e/ecalact.htm>).

³⁵⁹ 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) 202-206, S. 203.

³⁶⁰ The Role of Non-Governmental Organizations. Panel Discussion, in: International Helsinki Federation for Human Rights/Austrian Helsinki Committee, International Symposium "Strategies for the Strengthening of Human Rights in Emerging Democracies in Europe", Final Report, Wien 1992, S. 49-62, S. 49.

³⁶¹ Parliamentary Assembly, *AS/Jur* (40) 32, Legal Affairs Committee, The Situation in Turkey: Reply to the reports by Amnesty International of November 1988 and January 1989 by Mr Altug, Member of the Committee, 24. Jan. 1989, S. 2.

³⁶² Weissbrodt, David, The Contribution of International Nongovernmental Organizations to the Protection of Human Rights, in: T. Meron (Hg.), *Human Rights in International Law: Legal and Policy Issues*, Vol. 2, Oxford 1984, S. 403-438, S. 412.

wichtige Funktion im Überwachungsprozeß zur Einhaltung der von den Ländern eingegangenen Verpflichtungen, im sogenannten Monitoring, ein.

So schickte die *Internationale Vereinigung der Menschenrechtligen (FIDH)* 1988 drei Beobachter nach Istanbul zu einem Prozeß gegen Mitglieder einer verbotenen, linksextremistischen Bewegung. Sie verfaßten einen Bericht über Folter und Gewalt, denen die Angeklagten ausgeliefert worden waren, über die angewandten Sondergesetze und die Unmöglichkeit der Verteidigung, ihre Funktion auszuführen - all dies im Gegensatz zu den Bestimmungen der EMRK, die die Türkei ratifiziert hat.³⁶³

Solche Beobachter- und Untersuchungsmissionen sind eine bevorzugte Arbeitsmethode der *FIDH*. Ihr Sekretär für Außenbeziehungen bezeichnet sie als sehr wirksam und flexibel, da sie nicht von komplexen Verfahren abhängig sind und daher kurzfristig durchgeführt werden können. Zudem sei es für die Staaten schwierig, eine solche Mission zu verweigern:

"(...), en raison de la nature non gouvernementales de la F.I.D.H., il est difficile aux États de s'opposer à leur venue, sans s'exposer de toutes parts à de vives critiques que tous les pays, à un moment ou à un autre, redoutent."³⁶⁴

Zudem könne der Druck der öffentlichen internationalen Meinung, der eine solche Mission begleite, zu einer Einstellung schwerer Menschenrechtsverletzungen führen.

Ende der 70er Jahre begann der Europarat damit, gewisse Studien bei NRO in Auftrag zu geben.³⁶⁵ Allzu häufig geschieht dies jedoch nicht. Zumeist greift der Europarat zurück auf schon vorhandene Studien von NRO.

"Serious reports which Amnesty International, the International Helsinki Federation for Human Rights, and other organizations are preparing, are an extremely useful and valuable complement to information we get from official sources, from experts we hire, mainly professors from universities, from the media. I do not think we could do without information from NGOs."³⁶⁶

Mit diesen Worten betonte der Sekretär des parlamentarischen Ausschusses für Recht und Menschenrechte die Bedeutung der Informationen von NRO als Ergänzung zu Informationen von offizieller Seite.

Experten-, Beobachter- und Untersuchungsmissionen, die von der PV in Staaten, die sich um eine

³⁶³ Beigbeder, Yves, *Le rôle international des ONG*, Bruylant, Bruxelles 1992, S. 119.

³⁶⁴ "(...), wegen des nichtstaatlichen Wesens der *FIDH* ist es schwierig für Staaten, sich ihrem Kommen entgegenzusetzen, ohne sich einer regen Kritik von allen Seiten, die alle Länder im einen oder anderen Moment fürchten, auszusetzen." [Übersetz. MR] - Laurin, Yves, *La contribution de la fédération internationale des droits de l'homme à l'application des normes relatives aux droits de l'homme*, in: Bettati, Mario u. Pierre-Marie Dupuy, *Les O.N.G. et le Droit International (Collection Droit International)* Paris 1986, S. 159-166, S. 162.

³⁶⁵ Parliamentary Assembly, *AS/Parl (28) 30*, S. 8.

³⁶⁶ *The Role of Non-Governmental Organizations. Panel Discussion (1992)*, S. 56.

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.³⁶⁷ Nach der Aufnahme können sich NRO an der Überprüfung der von den neuen Staaten mit dem Eintritt eingegangenen Verpflichtungen beteiligen und der PV entsprechende Informationen zukommen lassen.³⁶⁸

Einen neuen Ansprechpartner haben die NRO mit dem parlamentarischen Monitoring-Ausschuß³⁶⁹ gewonnen, der am 25. April 1997 seine Arbeit aufnahm. Dieser Ausschuß kann sich mit Einzelstaaten befassen, falls das Büro der PV, mindestens zehn Parlamentarier oder ein Ausschuß die Notwendigkeit dazu begründen können. Der Monitoring-Ausschuß muß der PV einmal pro Jahr einen Bericht über die allgemeinen Entwicklungen im Monitoring-Prozeß und alle zwei Jahre einen Bericht über jedes geprüfte Land vorlegen.³⁷⁰ 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.³⁷¹ Dies verhindert aber nicht den Kontakt zwischen den Berichterstatern und NRO während der Untersuchungen in einem Land. Zwischen April 1997 und April 1998 wurden Berichterstattermissionen in folgende Staaten entsandt: Albanien, Bulgarien, die ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien, Kroatien, Moldawien, Rußland, Türkei und Ukraine.³⁷² Alle Missionen kontaktierten während ihres Besuchs Nichtregierungsorganisationen.³⁷³

Eine Delegation der PV besuchte z.B. vom 24. - 26. November 1997 die Türkei und sprach dort nicht nur mit Regierungsvertretern, sondern auch mit Repräsentanten der *Turkish Medical Association*, der *Human Rights Foundation* und der *Human Rights Association*. Die Gespräche konzentrierten sich auf die Bedingungen in Gefängnissen sowie auf die europäische Unterstützung von Programmen gegen Folter und für die volle Rede- und Versammlungsfreiheit.³⁷⁴

1994 beschloß das MK, künftig alle Fragen in bezug auf die Respektierung von Demokratie,

³⁶⁷ 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.

³⁶⁸ Drzemczewski, Andrew, Council of Europe, in: International Helsinki Federation for Human Rights (Hg.), Handbook for Helsinki Committees. A Guide in Monitoring and Promoting Human Rights and NGO Management, Vienna 1995, S. 2.8-2.14, 2.9.

³⁶⁹ Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee).

³⁷⁰ The Parliamentary Assembly of the Council of Europe. January 1998, hg. v. Council of Europe, Baden-Baden, Dezember 1997, S. 42f.

³⁷¹ 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, §23 und 24.

³⁷² Parliamentary Assembly, **Doc. 8057**, §58.

³⁷³ Parliamentary Assembly, **Doc. 8057**, §22.

³⁷⁴ Council of Europe, Human Rights and democracy in Turkey - extending and deepening parliamentary monitoring, Press Release, Strasbourg 1. Dez. 1997 (verfügbar unter [http://www.coe.fr/cp/97/709a\(97\).htm](http://www.coe.fr/cp/97/709a(97).htm)).

Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit, die von einem Mitgliedstaat, dem Generalsekretär oder durch eine Empfehlung der PV an das Komitee herangetragen werden, in jedem beliebigen Mitgliedstaat zu überprüfen.³⁷⁵ Damit hat sich das MK ebenfalls die Möglichkeit für Monitoring-Missionen in allen Mitgliedstaaten geschaffen.

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"³⁷⁶ setzen darf. Darunter fallen natürlich auch Vertreter von NRO.

Bereits im ersten Jahr seines Bestehens knüpfte der Ausschuß Kontakte zu NRO.³⁷⁷ Diese Kontakte sind nicht nur während der Besuche in den einzelnen Ländern wichtig, sondern helfen bereits bei der Vorbereitung der Besuche. In seinem fünften Jahresbericht betonte der Ausschuß, daß die NRO eine wichtige Stütze für den Ausschuß seien.³⁷⁸

Durch Berichte und Informationsbriefe der NRO wird der Ausschuß auf mögliche kritische Stellen, die einen Besuch wert wären, aufmerksam gemacht. Mottet streicht hervor, daß diese Information so detailliert wie möglich sein muß (inklusive Daten von Ereignissen, genaue Örtlichkeiten, Namen von Betroffenen), damit der Ausschuß die Angaben überprüfen kann.³⁷⁹ Ebenfalls wichtig ist die Aktualität und Prägnanz der Berichte.

Ein Problem für die NRO mag die Einseitigkeit der Beziehung zum Ausschuß für die Verhütung von Folter sein. Der Ausschuß "konsumiert" die Informationen der NRO, ohne diesen ein Feedback über deren Verwendung geben zu können, da seine Arbeit strikter Vertraulichkeit unterliegt.³⁸⁰

³⁷⁵ Conseil de l'Europe, Communiqué final de la 95e Session du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, 10 novembre 1994, **Réf. 513(94)**, Annexe.

³⁷⁶ 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. aktualisierte u. erweiterte Aufl., Bonn 1995, S. 271-284, Art. 8.4.

³⁷⁷ Parliamentary Assembly, **Doc. 6411**, Communication from the Secretary General transmitting to the Assembly the first general report on the activities of the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), 1991, §42.

²⁰¹ Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), **CPT/Inf (95) 10**, 5e rapport général d'activités du CPT couvrant la période du 1er janvier au 31 décembre 1994, 3. Juli 1995, §20.

³⁷⁹ Mottet, Carol, Preparatory Document: The Implementation of the ECPT: Assessment and Perspectives after Five Years of Activities of the CPT, in: Association for the Prevention of Torture (Hg.), The Implementation of the European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (ECPT). Assessment and Perspectives after Five Years of Activities of the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), Acts of the Seminar of 5 to 7 December in 1994 Strasbourg, Geneva 1995, S. 175-197, S. 190.

³⁸⁰ Mottet, Preparatory Document: The Implementation of the ECPT (1995), S. 191f.

Während der Besuche setzt sich der Ausschuß regelmäßig mit NRO in Verbindung. Bei seinem Besuch in Rumänien 1995 unterhielt sich der Ausschuß mit Vertretern der *Association pour la Défense des Droits de l'Homme en Roumanie*, dem *Comité Helsinki roumain (APADOR - CH)*, der *Ligue pour la Défense des Droits de l'Homme (LADO)*, der *Ligue roumaine pour la Santé Mentale* und der *Société indépendante roumaine des Droits de l'Homme (SIRDO)*.³⁸¹

In der Slowakei kontaktierte der Ausschuß 1995 die *Bar Association*, die *Charter 77 Foundation*, das *Slovak Helsinki Committee* und die *Slovak Union for Peace and Human Rights*.³⁸²

III.2.4 Lobbying

Natürlich ist auch die Lobbyarbeit 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.³⁸³ Oft sind NRO die ersten, die im engen Zusammenspiel mit den Medien über Menschenrechtsverletzungen informieren.

Im 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.

So kämpften NRO für die Unterzeichnung der EMRK, für die Anerkennung des individuellen Beschwerderechts und für die Anerkennung der einzelnen Zusatzprotokolle.

1973 betonte ein Vertreter der *Internationalen Vereinigung der Menschenrechtsligen*, die Erklärung der französischen Regierung zur Ratifizierung der EMRK sei "to a large extent the result of the activities and campaigning of NGOs..."³⁸⁴.

1978 verabschiedeten die NRO mit Interesse an Menschenrechten eine Deklaration, in der es unter anderem hieß:

³⁸¹ Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), **CPT/Inf (98) 5 [FR] (Partie)**, Rapport au Gouvernement de la Roumanie relatif à la visite effectuée par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) en Roumanie du 24 septembre au 6 octobre 1995, 19. Feb. 1998 (verfügbar unter <http://www.cpt.coe.fr/cpt/rapports/inf9805f1.htm>), Annex II.2.

³⁸² European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), **CPT/Inf (97) 2 [EN]**, Report to the Government of the Slovak Republic on the visit to Slovakia carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 25 June to 7 July 1995, 3. April 1997 (verfügbar unter <http://www.cpt.coe.fr/cpt/en/reports/inf9702e.htm>), Appendix II.b.

³⁸³ Fozein-Kwanke, Thomas, Les moyens de la coopération entre O.I.G. et O.N.G. (Synthèse des réponses aux questionnaires adressées par le C.R.I. et l'I.N.E.D.I.P. aux Organisations intergouvernementales et non-gouvernementales), in: Bettati, Mario u. Pierre-Marie Dupuy, Les O.N.G. et le Droit International (Collection Droit International) Paris 1986, S. 243-250, S. 249f.

³⁸⁴ Directorate of Human Rights, **H(73) 12**, Report of the 17th meeting of International Organisations interested in questions relating to human rights, 17 May 1973, 5. Juli 1973, S. 2f.

"(...) The NGOs express their conviction that the best way of making this anniversary [25. Jahrestag des Inkrafttretens der EMRK, Anm. MR] meaningful is to ensure the effective application of the supervisory system established by the European Convention on Human Rights through the acceptance by all the Council of Europe member States of the right of individual petition before the European Commission on Human Rights, (...).

Each Organisation represented undertakes to work in the spirit of that opinion and proposal, within its own sphere of action, whether nationally or internationally."³⁸⁵

Die *Internationale Vereinigung der Menschenrechtligen* versandte 1985 Briefe an alle Regierungschefs derjenigen Europaratmitglieder, die das Protokoll Nr. 6 der EMRK zur Abschaffung der Todesstrafe, noch nicht unterzeichnet hatten, und ermahnte sie, dies zu tun.³⁸⁶ *Amnesty International* drängte ebenfalls alle Mitgliedstaaten, das Protokoll Nr. 6 zu unterzeichnen.³⁸⁷

Die *Internationale Juristenkommission* forderte 1996 die Außenminister von neun Vertragstaaten der Europäischen Konvention zur Verhütung von Folter in Briefen dazu auf, die beiden Zusatzprotokolle zur Konvention zu unterzeichnen.³⁸⁸

Die oben erwähnte (S. 83), 1994 beschlossene Regelung, künftig alle Fragen in bezug auf die Respektierung von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit in jedem beliebigen Mitgliedstaat zu überprüfen, die von einem Mitgliedstaat, dem Generalsekretär oder durch eine Empfehlung der PV an das MK herangetragen werden, bringt den NRO eine zusätzliche Möglichkeit, bei Parlamentariern und nationalen Regierungen Lobbyarbeit zu betreiben, um Menschenrechtsverletzungen an das Ministerkomitee heranzutragen.

NRO selbst erinnern Regierungen immer wieder an die eingegangenen Verpflichtungen. *Amnesty International* rief z.B. 1997 Rußland und die Ukraine dazu auf, die Vollstreckung der Todesstrafe gemäß der Vereinbarung mit dem Europarat einzustellen. *AI* ermahnte die Regierungen ebenfalls, damit zu beginnen, die öffentliche Meinung auf eine Akzeptanz der Abschaffung der Todesstrafe vorzubereiten.³⁸⁹

Es liegt natürlich im Interesse der NRO, die Staaten zur Veröffentlichung der vom Ausschuß zur Verhütung von Folter verfaßten, vertraulichen Berichte zu drängen. Durch das Bekanntwerden der

³⁸⁵ siehe z. B. Directorate of Human Rights, **H/ONG (78) 3**, S. 14f.

³⁸⁶ Directorate of Human Rights, **H/ONG (86) 1**, S. 4.

³⁸⁷ Parliamentary Assembly, **AS/Jur (38) 33**, Legal Affairs Committee, Abolition of the death penalty. Text of a letter dated 27 February 1987 from the Secretary General of Amnesty International to the President of the Assembly, 20. März 1987, S. 2.

³⁸⁸ International Activities: Europe. European Convention for the Prevention of Torture, in: **ICJ Newsletter**, N° 65/66/67, October 1996, S. 20.

³⁸⁹ Russian Federation and Ukraine: Amnesty International Urges Governments to Immediately End Executions, Amnesty International-News Release, 30. Jan. 1997 (verfügbar unter <http://www.amnesty.org/news/1997/45000297.htm>).

Empfehlungen des Ausschusses an die betroffene Regierung, können NRO deren Umsetzung präzise mitverfolgen und überwachen sowie gegebenenfalls die Antwort der Regierung auf den Bericht kritisieren.³⁹⁰

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 großer Masse dazu bei, daß Menschenrechte auf innerstaatlicher Ebene durchgesetzt werden.³⁹¹ 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.

III.3 Probleme bei der Zusammenarbeit

Obwohl der Wert der Mitwirkung von NRO beim Europarat von beiden Seiten nicht in Frage gestellt wird, so tauchen doch immer wieder Probleme auf.

Häufig wird bedauert, daß einige NRO mit Konsultativstatus ihren Verpflichtungen nicht nachkommen, ja, nach dem Erhalt des Status gar nicht mehr an einer Zusammenarbeit mit dem Europarat interessiert scheinen.³⁹² Dieser Zustand wird nicht nur vom Europarat bedauert, sondern auch von denjenigen NRO, die sich aktiv beteiligen und die eine Verwässerung bzw. eine Entwertung des Konsultativstatus befürchten.³⁹³

Um dieses Problem in Griff zu bekommen, wäre eine strengere Überprüfung der Erfüllung der Pflichten durch die NRO und allenfalls die Aberkennung des Konsultativstatus notwendig. Das würde jedoch einen großen Arbeitsaufwand bedeuten. Zudem sind etliche NRO nur an ganz speziellen Fragen interessiert, die nicht ständig beim Europarat verhandelt werden. Kommen sie aber auf die Tagesordnung, können gerade diese NRO von großem Nutzen sein.

Ein Problem, das sich durch alle Bereiche der Mitwirkung von NRO zieht, ist dasjenige der Finanzierung und des dadurch begrenzten möglichen Zeit- und Personaleinsatzes.

Der Europarat vergibt keinerlei Gelder an NRO, es sei denn für Studien und Projekte, die er bei NRO

³⁹⁰ Bank, Roland, Die internationale Bekämpfung von Folter und unmenschlicher Behandlung auf den Ebenen der Vereinten Nationen und des Europarates. Eine vergleichende Analyse von Implementation und Effektivität der neueren Kontrollmechanismen (Kriminologische Forschungsberichte, Bd. 75) Freiburg 1996, S. 103.

³⁹¹ Posner, Michael H./Candy Whittome, The status of human rights NGOs, in: Columbia Human Rights Law Review, Vol. 25 (1994) Nr. 2, 269-290, S. 272.

³⁹² siehe z.B. Consultative Assembly, **Doc. 3041**, §II.10 oder Conseil de l'Europe, Les OING et le Conseil de l'Europe, in: Transnational Associations Jg. 33 (1981) 15-19, §10-11.

³⁹³ Ritchie, Cyril, The "Extragovernmental Organization" (Le Colloque de Genève), in: Transnational Associations, Jg. 29 (1977) 250-251, S. 251.

in Auftrag gibt. In gewissen Fällen übernimmt er die Schirmherrschaft über Seminare und Konferenzen, die dann finanziell und/oder administrativ unterstützt werden. Für Treffen von NRO in Straßburg werden häufig Räumlichkeiten zur Verfügung gestellt.

Die NRO, die größtenteils mit sehr begrenzten finanziellen Mitteln auskommen müssen, haben immer wieder darauf hingewiesen, daß die Qualität ihrer Arbeit für den Europarat unter diesen finanziellen Einschränkungen leidet, insbesondere bei sehr spezifischen Fragen, mit denen sich die NRO nicht tagtäglich auseinandersetzen und die daher eines besonderen Arbeitsaufwands bedürfen.³⁹⁴

Ebenfalls aus finanziellen und personellen Gründen ist es den NRO nicht immer möglich, an den verschiedenen Sitzungen, die im Rahmen des Europarats stattfinden, teilzunehmen, selbst wenn das Interesse eigentlich vorhanden wäre. Oder es werden, wie oben schon gesehen, weniger qualifizierte, dafür aber in der Nähe von Straßburg lebende Mitglieder zu den Sitzungen geschickt, damit die Zentrale wenigstens einen Sitzungsbericht erhält. Darunter leidet natürlich die Qualität und der Nutzen solcher Veranstaltungen.

Sowohl das Sekretariat als auch die PV haben dieses Problem längst erkannt. 1989 hielt der Ausschuß für Beziehungen zu den nationalen Parlamenten und zur Öffentlichkeit fest, daß zu wenig Anstrengungen unternommen würden, um eine Zusammenarbeit vom Europarat mit den NRO zu entwickeln, und daß die halbe Sekretariatsstelle für den NRO-Verbindungsausschuß gemessen an seiner Aufgabe ungenügend sei.³⁹⁵

Der Ausschuß forderte zudem, daß die Verbindungen zu den NRO in allen allgemeinen Informationsmaterialien zum Europarat hervorgehoben werden sollen.³⁹⁶

Da NRO meist in verschiedenen Ländern und bei mehreren internationalen Organisationen tätig sind, müssen sie Prioritäten setzen.³⁹⁷ Selbst im Bereich der Menschenrechte gewinnt man da den Eindruck, daß andere europäische und internationale Organisationen, wie die EU, die OSZE oder die VN, aus Sicht der NRO an Bedeutung gegenüber dem Europarat gewonnen haben.

Ein weiteres Problem, über welches immer wieder geklagt wird, ist die lückenhafte oder zu späte Information über Aktivitäten des Europarats, insbesondere in bezug auf die PV.³⁹⁸ Zwar wurden in dem Bereich verschiedene Anstrengungen unternommen, dennoch scheint die Situation nicht wirklich befriedigend zu sein. NRO haben Zugang zu allen öffentlichen Dokumenten der PV sowie zum Ar-

³⁹⁴ siehe z.B. Rapport de la réunion générale des ONG (Strasbourg, 24-25 janvier 1977), in: Transnational Associations, Jg. 29 (1977) 127-128, S. 127.

³⁹⁵ Parliamentary Assembly, **Doc. 6141**, Thirty-Third Activity Report of the Committee on Parliamentary and Public Relations, 30. Okt. 1989, §II.44.

³⁹⁶ Parliamentary Assembly, **Doc. 6141**, §II.46.

³⁹⁷ siehe z.B. Rapport de la réunion générale des ONG (1977), S. 127.

³⁹⁸ vgl. z.B. Association for the Prevention of Torture (APT), Improving Co-operation Between Human Rights NGOs and the Council of Europe (1997), S. 1f.

beitsprogramm des Europarats, doch viel wichtiger wären häufig frühzeitige Informationen über geplante Vorhaben der Ausschüsse. Sollen die NRO nämlich aktiv an der Ausschubarbeit beteiligt werden - durch das Einreichen von Memoranda, durch Anhörungen oder gar als ständige Beobachter - so ist das nur möglich, wenn sie frühzeitig über deren Agenden informiert werden und genügend Zeit haben, sich auf einzelne Fragen vorzubereiten.

Der Sekretär des Ausschusses für Recht und Menschenrechte sieht im Versand der Agenden einen zu großen Arbeitsaufwand für sein Sekretariat, zumal die meisten NRO diesen Agenden keine Beachtung schenken würden. Nur einzelnen ausgewählten NRO die Agenda zukommen zu lassen, sei auch nicht möglich, da sich die anderen sehr bald benachteiligt fühlen würden. Allerdings bestehe die Überlegung, die Agenda künftig im Internet zugänglich zu machen und so mit minimalem Aufwand größere Transparenz zu ermöglichen.³⁹⁹

Umgekehrt besteht das Problem, daß es für die einzelnen Organe des Europarats nicht immer leicht ist zu erkennen, mit welchem Anspruch, mit welcher Repräsentativität und für welche gesellschaftliche Gruppen NRO auftreten.⁴⁰⁰ Zusätzlich fehlt das Wissen darüber, was die einzelnen NRO machen und auf welche Bereiche sie spezialisiert sind.

III.4 Zusammenfassung und Bewertung

Eine pauschale Beurteilung von Nutzen und Wirksamkeit der Mitarbeit von NRO beim Europarat wird durch die Vielzahl von Mitwirkungsmöglichkeiten und die ungeheure Vielfältigkeit der NRO erschwert. Eine eindeutige Bewertung der Zusammenarbeit im Menschenrechtsbereich ist daher nicht möglich.

Dennoch läßt sich sagen, daß die Mitwirkung von NRO bislang oft positive Auswirkungen auf den Europarat und dessen Arbeit hatte. Beispiele wie die Europäische Konvention zur Verhütung von Folter oder die noch andauernden Bemühungen um das Recht auf Wehrdienstverweigerung aus Gewissensgründen beweisen dies. 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.⁴⁰¹ Gleichzeitig schaffen sie parallel dazu das geeignete politische Klima in den Gesellschaften der Mitgliedstaaten, um solche Ideen durchsetzbar zu machen. Auf diese vielfältigen Anregungen und die nachfolgende Unterstützung sollte der Europarat keinesfalls verzichten.

³⁹⁹ Telephonische Auskunft durch Dr. A. Plate (Sekretär des Ausschusses für Recht und Menschenrechte), 1. April 1998.

⁴⁰⁰ L'avis du Conseil de l'Europe (1977), S. 253.

⁴⁰¹ 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, 273-282, S. 281.

Kapitel III.2 zeigt, daß NRO gerade bei der Umsetzung der Ideale des Europarats in den Mitgliedstaaten eine äußerst wichtige Rolle spielen. Dies wird besonders im Bildungsbereich, aber auch beim Monitoring deutlich. 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.

Zur Zeit ist die Mitwirkung der NRO in den Mitgliedstaaten eindeutig der Bereich, in dem die größten Erfolge aufzuweisen sind. Interessant ist, daß ausgerechnet auf diesem Gebiet sehr oft mit nationalen und regionalen NRO zusammengearbeitet wird, die keine Möglichkeit haben, einen Konsultativstatus zu erhalten. Für eine Integration in das System des Konsultativstatus spräche die Bedeutung, die einer NRO dadurch zuteil wird und die den Organisationen helfen könnte, sich in ihrem eigenen Staat Anerkennung zu verschaffen und sich gegen die Regierungen zu behaupten.

Natürlich verläuft die Zusammenarbeit nicht ohne Probleme und Unstimmigkeiten, was angesichts der großen Zahl der beteiligten Akteure, der unterschiedlichen Machtbefugnisse und Legitimationen und der Verschiedenheit der einzelnen NRO nicht verwunderlich ist.

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 (und der PV) öffnen, ihre Arbeitsweise demokratisieren und zumindest besser über ihre Pläne und die laufenden Diskussionen informieren. Auch die Mitwirkung bei der PV und ihren Ausschüssen läuft meist nicht optimal, obwohl hier wesentlich 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 die Gelegenheit gegeben werden, die Auswirkungen ihrer Anregungen mitzuverfolgen, 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 anderen NRO keine Chance mehr gegeben wird.

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 miteinzubeziehen, 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. Wie Drzemczewski feststellt, sind viele NRO-Mitarbeiter zu großem persönlichem Einsatz bereit.⁴⁰² Gänzlich losgelöst von wirtschaftlichen Überlegungen können aber auch NRO nicht operieren, und die Gefahr besteht, daß gerade die "begehrteren" NRO sich vom Europarat abwenden und ihre Kräfte auf die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen, z.B. mit der EU, deren Töpfe besser gefüllt sind, konzentrieren. Hier müssen die einzelnen Regierungen entscheiden, wo sie ihre Prioritäten setzen wollen.

Darüber, daß diese nicht unbedingt beim Europarat gesetzt werden, kann auch die Würdigung der Arbeit von NRO durch die Vergabe des Europäischen Menschenrechtspreises an die *Internationale*

⁴⁰² Drzemczewski, *The Role of NGOs in Human Rights Matters in the Council of Europe* (1987), S. 281.

Juristenkommission (1980), die medizinische Sektion von *Amnesty International* (1983), die *Internationale Helsinki Föderation für Menschenrechte* (1989) und *Médecins sans frontières* (1992) nicht hinwegtäuschen.

Natürlich ist es nicht nur die Aufgabe des Europarat, 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 keine schlechten Chancen, gehört zu werden, es sei denn, sie vertreten einseitig Partikularinteressen, die nicht im Interesse des Rats und der Allgemeinheit liegen.⁴⁰³

⁴⁰³ So forderte die *International Naturist Federation* 1973 die Aufnahme des Rechts auf "funktionale Nacktheit" in naturbelassener Umgebung in die EMRK; Committee of Experts on Human Rights, **DH/Exp (73) 19**, Letter from the International Naturist Federation, 25. Mai 1973.

IV. 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.⁴⁰⁴ Bei den doch recht komplexen Strukturen des Europarats und den sich immer wieder neu bildenden Regierungsfachausschüssen dürfte dies eine wirkliche Hilfe für NRO sein.

Das Jahresprogramm und der Jahresbericht des Rates sollen künftig den NRO zugeschickt werden, ebenso wie Dokumente zur Organisation der PV. Ein weiteres Hilfsmittel ist das 1997 in Neuauflage erschienene NRO-Verzeichnis⁴⁰⁵, das allerdings bereits wieder überarbeitungsbedürftig ist.

Des weiteren ist geplant, einen Teil des jeweils im September stattfindenden Informationstreffens dazu zu nützen, Informationen über die Strukturen des Europarats zu vermitteln, insbesondere für neu in den Konsultativstatus aufgenommene NRO. Ein weiterer Teil des Septembertreffens könnte den Menschenrechten gewidmet werden, nachdem das Direktorat für Menschenrechte keine sektoriellen Treffen mehr durchführt.⁴⁰⁶ Dieser letzte Vorschlag wurde 1997 bereits umgesetzt.

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

⁴⁰⁴ 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.

⁴⁰⁵ Council of Europe, List of international non-governmental organisations (NGOs) enjoying consultative status with the Council of Europe, Strasbourg, Feb. 1997.

⁴⁰⁶ 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), §1.4.

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.⁴⁰⁷

Eine Idee zur Erleichterung und Effizienzsteigerung der Zusammenarbeit, die bereits 1981 von der PV gewünscht⁴⁰⁸ und in der Zwischenzeit ansatzweise auch umgesetzt wurde, ist der Zusammenschluß von NRO mit ähnlichen Interessen und dem Entsenden eines gemeinsamen Beobachters in die korrespondierenden Ausschüsse.

Teilweise ist dies mit den NRO-Gruppierungen nach Interessengebieten mittlerweile geschehen, doch gerade die Bestimmung eines gemeinsamen Beobachters/Vertreters könnte noch verstärkt genutzt werden.

Für den Europarat hätte 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 läge der Vorteil zum einen in einer Kostenersparnis, 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. Dies würde zu einer deutliche Kosten- und Zeitersparnis führen. 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 oder gar von außerhalb aktiv daran zu partizipieren.

Natürlich ist es wichtig, daß die Vertreter in den Gruppierungen Experten sind, wie auch der Jahresbericht der Gruppierungen von 1993 schlußfolgert:

"This means that the NGOs must make a significant investment, but that is the price that has to be paid for occupying their rightful place in the European sphere."⁴⁰⁹

Verträten die NRO ihre Anliegen vermehrt gezielt in Koalitionen, könnten die meisten von ihnen dadurch mehr erreichen als durch Einzelkämpfertum. Da die NRO keine einheitliche Masse sind, müßte ein System flexibler Koalitionsbildung gefunden werden, d.h. zu einzelne Sachfragen müßten sich verschiedene Gruppierungen herausbilden.⁴¹⁰ Als nächstes wäre ein Konsensbildungsprozeß vonnöten.

⁴⁰⁷ Association for the Prevention of Torture (APT), *Improving Co-operation Between Human Rights NGOs and the Council of Europe* (1997), S. 3.

⁴⁰⁸ Parliamentary Assembly, **Doc. 4740**, Report on relations of the Parliamentary Assembly with International Non-Governmental Organisations (NGOs) 1. Juni 1981, §I.8.iv.

⁴⁰⁹ Liaison Committee of the Non-Governmental Organisations, **ONG.CONF.PL (93) 5**, 1993 Plenary Conference of NGOs enjoying consultative status with the Council of Europe, 3 February 1993, Progress Report on the Activities of NGO Groupings by Areas of Interest, S. 17.

⁴¹⁰ siehe auch Association for the Prevention of Torture (APT), *Improving Co-operation Between Human Rights NGOs and the Council of Europe* (1997), S. 4.

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 könnte eine gut gepflegte, informative und laufend aktualisierte Internetpräsenz auf beiden Seiten eine Vereinfachung und Kostenersparnis bringen. Ein entsprechendes Verzeichnis der Homepages wäre auf jeden Fall wünschenswert. Der verstärkte Einsatz von Email-Listen würde den Austausch von Dokumenten ebenfalls vereinfachen und verbilligen.

Die NRO sollten zudem regelmäßig ihre Publikationen den für ihren Bereich relevanten Gremien des Europarats zukommen lassen. Viele von ihnen scheinen in diesem Punkt eher nachlässig zu sein.⁴¹¹ Der NRO-Verbindungsausschuß könnte hier eine Vermittlerfunktion übernehmen.

Die APT brachte den sinnvollen Vorschlag ein, daß Publikationslisten der verschiedenen Direktorate und Ausschüsse automatisch an alle NRO versandt werden sollten. Selbige könnten dann Publikationen, an denen sie wirklich interessiert sind, bestellen. Damit würde vermieden, daß Materialien verschickt werden, für die gar kein Bedarf vorhanden ist, und die NRO wären gründlicher informiert über die neu erscheinenden Publikationen der einzelnen Gremien als bisher.⁴¹²

Wünschenswert wäre 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. Der Generalsekretär der *Internationalen Juristenkommission* fordert, daß die Fachausschüsse zur Erarbeitung oder Verbesserung von Menschenrechtsinstrumenten öffentlich tagen und eine Teilnahme der NRO an deren Arbeit ermöglicht werden solle, indem sie z.B. Textvorschläge oder -verbesserungen einreichen könnten, ähnlich wie dies bei der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen und ihren Unterausschüssen seit etlichen Jahren üblich ist und allgemein als positiv bewertet wird.⁴¹³

Gerade die NRO-Interessengruppierungen könnten mit etwas Einsatz und viel Willen möglicherweise einiges hinsichtlich der Öffnung der Expertenausschüsse erreichen. In New York schaffte es z.B. eine Gruppe von namhaften NRO, die Präsidenten des Sicherheitsrats anschließend an ihre einmonatige

⁴¹¹ Parliamentary Assembly, **Doc. 4740**, §II.40.

⁴¹² Association for the Prevention of Torture (APT), *Improving Co-operation Between Human Rights NGOs and the Council of Europe* (1997), S. 2.

⁴¹³ MacDermot, Niall, *Propositions pour l'amélioration des procédures dans le domaine des droits de l'homme aux Nations-Unies et au Conseil de l'Europe*, in: Bettati, Mario u. Pierre-Marie Dupuy, *Les O.N.G. et le Droit International* (Collection Droit International) Paris 1986, S. 153-157, S. 154f.

Präsidentschaft zu einem sogenannten *briefing* zu bewegen. In diesen *briefings* werden die NRO-Vertreter über Ereignisse während der Präsidentschaft (und nicht selten auch über die aktuellen Diskussionen) informiert und haben Gelegenheit, Fragen zu stellen und Anregungen zu geben.⁴¹⁴ Nachdem zu Beginn einige den NRO wohlgesinnte VN-Botschafter für diese *briefings* gewonnen werden konnten, hat der Prozeß mittlerweile eine Eigendynamik entwickelt, der sich kein Mitglied des Sicherheitsrats mehr entziehen kann (selbst China erklärte sich zu einem *briefing* bereit, obwohl zahlreiche Menschenrechtsorganisationen der NRO-Gruppe angehören).⁴¹⁵ Hartnäckigkeit und diplomatische Feinfühligkeit haben sich in diesem Fall bezahlt gemacht.

Wenn dies selbst bei einem so exklusiven Gremium wie dem VN-Sicherheitsrat machbar ist, so müßten ähnliche Vereinbarungen auch mit der Rapporteurgruppe für Beziehungen zu NRO und mit den Expertenausschüssen des Europarats möglich sein, z.B. in Form regelmäßiger Treffen mit dem Ausschußvorsitzenden (natürlich nicht jeden Monat, sondern vielleicht zwei- bis dreimal pro Jahr). Voraussetzung wäre allerdings die Bereitschaft der NRO, zu diesen Treffen mit qualifizierten und gut informierten Vertretern zu erscheinen. Hier gilt die Feststellung der APT ganz besonders:

"In the last instance, it is always the NGOs themselves that must take on a more active role within the Council of Europe than is now the case."⁴¹⁶

Um den NRO die Arbeit in den Mitgliedstaaten zu erleichtern, ist es schließlich notwendig, weitere Länder, insbesondere auch unter den Neumitgliedern, zur Ratifizierung der Europäischen Konvention zur Anerkennung der Rechtspersönlichkeit internationaler NRO zu bewegen. Weitere Instrumente zur Erleichterung der internationalen Tätigkeit von NRO werden kaum schnell geschaffen werden, wenn man bedenkt, wie lange es gedauert hat, bis die Mitgliedstaaten einer Minimallösung zustimmten.

⁴¹⁴ NGO Working Group on the Security Council, Information Statement (Revised, June 1997) verfügbar unter <http://www.globalpolicy.org/security/ngowkgrp/statemt2.htm>.

⁴¹⁵ NGO Working Group on the Security Council, Meetings in 1998/1997; verfügbar unter <http://www.globalpolicy.org/events/secmtg2.htm>.

⁴¹⁶ Association for the Prevention of Torture (APT), Improving Co-operation Between Human Rights NGOs and the Council of Europe (1997), S. 1.

Literaturverzeichnis

1. Dokumente

1.1 Dokumente der Beratenden/Parlamentarischen Versammlung des Europarats

Consultative Assembly, **AS/Jur (19) PV7**, Legal Committee, Minutes of the meeting on 12th December 1967, 22. Dez. 1967.

Consultative Assembly, **Doc. 43**, Request by the Committee of Ministers for an Opinion on the grant of a consultative status to certain Trade Union Organisations, 15. Sept. 1952.

Consultative Assembly, **Doc. 85**, Resolutions adopted by the Committee on General Affairs and agreed to by the Assembly 18th August 1950, at the conclusion of the Debate on the Report from the Committee on General Affairs, 23. Aug. 1950.

Consultative Assembly, **Doc. 141**, Request by the Committee of Ministers for an Opinion on a Memorandum by the Secretariat-General concerning the principles which should govern relations between the Council of Europe and Non-Governmental Organisations, 11. Mai 1953.

Consultative Assembly, **Doc. 237**, Fifth Report addressed by the Committee of Ministers to the Consultative Assembly in pursuance of Article 19 of the Statute, 20. Mai 1954.

Consultative Assembly, **Doc. 1114**, Eleventh Report of the Committee of Ministers to the Consultative Assembly, 10. April 1960.

Consultative Assembly, **Doc. 1564**, Fourteenth Report of the Committee of Ministers to the Consultative Assembly, 3. April 1963.

Consultative Assembly, **Doc. 1836**, Communication from the Committee of Ministers relating to the consultative status system, 4. Nov. 1964.

Consultative Assembly, **Doc. 1922**, Report on the consultative status system, 7. Mai 1965.

Consultative Assembly, **Doc. 2194**, Eighteenth report of the Committee of Ministers to the Consultative Assembly, 13. März 1967.

Consultative Assembly, **Doc. 2370**, Communication from the Committee of Ministers on the consultative status system, 17. April 1968.

Consultative Assembly, **Doc. 2839**, Motion for a Recommendation on relations between the Council of Europe and international non-governmental organisations, 24. Sept. 1970.

Consultative Assembly, **Doc. 3041**, Report on the relations between the Council of Europe and international non-governmental organisations, 9. Nov. 1971.

Consultative Assembly, **Doc. 3267**, Communication from the Committee of Ministers concerning the withdrawal of consultative status from certain international non-governmental organisations, 27. Feb. 1973.

Consultative Assembly, **Opinion No 2** on the granting of consultative status to certain trade union organisations, 26. Sept. 1952.

Consultative Assembly, **Opinion No 6** on the principles which should govern relations between the Council of Europe and non-governmental organisations, 24. Sept. 1953.

Consultative Assembly, **Recommendation 35**, Aide aux organisations culturelles, 24. Aug. 1950.

Consultative Assembly, **Recommendation 444 (1965)** on the consultative status system, 1. Okt. 1965.

Consultative Assembly, **Recommendation 670 (1972)** on the relations between the Council of Europe and international non-governmental organisations, 21. März 1972.

Parliamentary Assembly, **AS/Jur (30) 10**, Legal Affairs Committee, Repression of Terrorism - Role of the Police. Draft resolution submitted by the working party composed of representatives of: the International Federation of Employees in Public Service (INFEDOP); the International Union of Police Trade Unions (UISP); the International Federation of Senior Police Officers (IFSP), 30. Mai 1978.

Parliamentary Assembly, **AS/Jur (30) 14**, Commission des Questions Juridiques, Propositions du Mouvement International Science et Service (Le Quart-Monde) à l'occasion du débat sur l'extension de la Convention européenne des Droits de l'Homme à de nouveaux droits économiques et sociaux, 12. April 1978.

Parliamentary Assembly, **AS/Jur (33) 37**, Legal Affairs Committee, Conscientious objection to military service in Europe. Submission by Amnesty International, 1. Feb. 1982.

Parliamentary Assembly, **AS/Jur (38) 33**, Legal Affairs Committee, Abolition of the death penalty. Text of a letter dated 27 February 1987 from the Secretary General of Amnesty International to the President of the Assembly, 20. März 1987.

Parliamentary Assembly, **AS/Jur (39) 33**, Legal Affairs Committee, Motion Adopted on 5 May 1987 by Non-Governmental Organisations holding consultative status with the Council of Europe and interested in human rights on the possibilities for NGOs to initiate proceedings for the purpose of protecting human rights at national and international level, 4. Jan. 1988.

Parliamentary Assembly, **AS/Jur (40) 32**, Legal Affairs Committee, The Situation in Turkey: Reply to

the reports by Amnesty International of November 1988 and January 1989 by Mr Altug, Member of the Committee, 24. Jan. 1989.

Parliamentary Assembly, **AS/Parl (28) 30**, Committee on Parliamentary and Public Relations, Relations with non-governmental organisations. Secretariat information memorandum prepared by the Directorate of Political Affairs, 21. Feb. 1977.

Parliamentary Assembly, **AS/Parl (29) 10**, Committee on Parliamentary and Public Relations, Relations with non-governmental organisations. Developments since the distribution of document AS/Parl (28) 30. Secretariat memorandum prepared by the Directorate of Political Affairs, 6. Sept. 1977.

Parliamentary Assembly, **AS/Parl (30) 5**, Committee on Parliamentary and Public Relations, Relations with NGOs, Secretariat Memorandum prepared jointly by the Office of the Clerk of the Assembly and the Directorate of Political Affairs, 20. April 1978.

Parliamentary Assembly, **AS/Parl (30) 18**, Committee on Parliamentary and Public Relations, Participation of Non-Governmental Organisations in the work of Assembly committees, Secretariat memorandum prepared by the Office of the Clerk of the Assembly, 19. Sept. 1978.

Parliamentary Assembly, **AS/Parl (31) 9**, Committee on Parliamentary and Public Relations, Relations between Assembly committees and International Non-Governmental Organisations (NGOs), Secretariat memorandum prepared by the Office of the Clerk of the Assembly, Sept. 1979.

Parliamentary Assembly, **AS/Parl (38) 9**, Committee on Parliamentary and Public Relations. Statement by Mr Turgut Çoratekin, Head of NGOs Section on “Relations between the Council of Europe and NGOs”, 12. Sept. 1986.

Parliamentary Assembly, **Doc. 4066**, Written Question No. 201 by Mr Grant on co-operation with international non-governmental organisations, 15. Okt. 1977.

Parliamentary Assembly, **Doc. 4086**, Reply of the Committee of Ministers to Written Question No. 201 by Mr Grant on co-operation with international non-governmental organisations, 21. Dez. 1977.

Parliamentary Assembly, **Doc. 4248**, Written Question No. 24 by Mr Spautz on material and financial aid for international non-governmental organisations having consultative status with the Council of Europe, 3. Nov. 1978.

Parliamentary Assembly, **Doc. 4280**, Reply from the Committee of Ministers to Written Question No. 214 by Mr Spautz on material and financial aid for international non-governmental organisations having consultative status with the Council of Europe, 25. Jan. 1979.

Parliamentary Assembly, **Doc. 4740**, Report on relations of the Parliamentary Assembly with

International Non-Governmental Organisations (NGOs), 1. Juni 1981.

Parliamentary Assembly, **Doc. 5099**, Report on the Protection of detainees from torture and from cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, 7. Juli 1983.

Parliamentary Assembly, **Doc. 5105**, Report on the campaign of Amnesty International for a universal amnesty for all prisoners of conscience, 9. Sept. 1983.

Parliamentary Assembly, **Doc. 5123**, Opinion on the protection of detainees from torture and from cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, 20. Sept. 1983.

Parliamentary Assembly, **Doc. 5315**, Request for an Opinion from the Committee of Ministers on a draft European Convention on Recognition of the Legal Personality of International Non-Governmental Organisations, 9. Okt. 1984.

Parliamentary Assembly, **Doc. 5381**, Report on the draft European convention on recognition of the legal personality of international non-governmental organisations, 26. März 1985.

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. Feb. 1987.

Parliamentary Assembly, **Doc. 6141**, Thirty-Third Activity Report of the Committee on Parliamentary and Public Relations, 30. Okt. 1989.

Parliamentary Assembly, **Doc. 6411**, Communication from the Secretary General transmitting to the Assembly the first general report on the activities of the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), 11. April 1991.

Parliamentary Assembly, **Doc. 6537**, Report on citizens' participation in politics, 5. Dez. 1991.

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.

Parliamentary Assembly, **Recommendation 816 (1977)** on the right of conscientious objection to military service, 1977.

Parliamentary Assembly, **Recommendation 1180 (1992)** on citizens' participation in politics, 7. Feb. 1992.

Parliamentary Assembly, **Recommendation 1212 (1993)** on the adoption of a revised Statute of the Council of Europe, 11. Mai 1993.

Parliamentary Assembly, **Resolution 690 (1979)** on the Declaration on the Police, 1979.

Parliamentary Assembly, **Resolution 754 (1981)** on relations of the Parliamentary Assembly with international non-governmental organisations, 1. Juli 1981.

Parliamentary Assembly, **Resolution 980 (1992)** on citizens' participation in politics, 7. Feb. 1992.

Parliamentary Assembly, **Rules of Procedure of the Assembly** and Statute of the Council of Europe, 1996.

1.2. Dokumente des Ministerkomitees

Comité des Ministres, Relations entre le Conseil de l'Europe et les organisations internationales non gouvernementales, in: International Associations, Jg. 13 (1961) 475-476.

Committee of Ministers, 575th meeting of the Ministers' Deputies, 14-17 October 1996, 4.2 Written Question No. 366 from Mr van der Maelen, Decisions (verfügbar unter <http://www.coe.fr/cm/dec/1996/575/575.42.html>).

Committee of Ministers, **CM (54) 45**, Memorandum on relations between the Council of Europe and Non-Governmental Organisations (Final Text), 10. März 1954.

Committee of Ministers, **CM (54) 87**, Twentieth Meeting of the Ministers' Deputies, Relations Between the Council of Europe and Non-Governmental Organisations, Memorandum by the Secretariat-General, 15. April 1954.

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. Okt. 1989.

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.

Committee of Ministers, **Decision No. CM/652/171096**, 575th meeting of the Ministers' Deputies, 14-17 October 1996, Appendix 12 (verfügbar unter <http://www.coe.fr/cm/dec/1996/575/575.a12.html>).

Committee of Ministers, **Recommendation No. R (83) 2** to Member States concerning the Legal Protection of Persons Suffering from Mental Disorder placed as Involuntary Patients, 22. Feb. 1983.

Committee of Ministers, **Recommendation No. R (87) 8** to member States regarding conscientious objection to compulsory military service, 9. April 1987.

Committee of Ministers, **Resolution (51) 30 F**, Relations with International Organisations, both Intergovernmental and Non-Governmental, 3. Mai 1951.

Committee of Ministers, **Resolution (52) 57**, Relations with Trade Union Organisations, 7 Nov. 1952.

Committee of Ministers, **Resolution (72) 35** sur les relations entre le Conseil de l'Europe et les Organisations Internationales non gouvernementales. Règlement de statut consultatif, 16. Okt. 1972.

Committee of Ministers, **Resolution (76) 3** on Committee Structures, Terms of Reference and Working Methods, 18. Feb. 1976.

Committee of Ministers, **Resolution (93) 38** on Relations between the Council of Europe and International Non-Governmental Organisations, 18. Okt. 1993.

1.3. Dokumente des Direktorats für Menschenrechte des Generalsekretariats

Directorate of Human Rights, **DEMO/DDH(97)6 + Addendum 1**, 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. Sept. und 1. Okt. 1997.

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.

Directorate of Human Rights, **H(66) 24 revised**, Report of the meeting of the informal human rights group and of non-governmental organisations interested in human rights, 18 - 19 November 1966, 8. März 1967.

Directorate of Human Rights, **H(67) 23**, Report of the 4th meeting of International Organisations interested in questions relating to human rights, 28 September 1967, 20. Okt. 1967.

Directorate of Human Rights, **H(71) 14**, Report of the 12th meeting of International Organisations interested in questions relating to human rights, 13 May 1971, 23. Juni 1971.

Directorate of Human Rights, **H(71) 19**, Report of the 13th meeting of International Organisations interested in questions relating to human rights, 7 October 1971, 19. Nov. 1971

Directorate of Human Rights, **H(73) 12**, Report of the 17th meeting of International Organisations interested in questions relating to human rights, 17 May 1973, 5. Juli 1973.

Directorate of Human Rights, **H(74) 6**, Report of the 18th meeting of International Organisations

interested in questions relating to human rights, 24 January 1974, 1. März 1974.

Directorate of Human Rights, **H(74) 11**, Report of the 19th meeting of International Organisations interested in questions relating to human rights, 8 May 1974, 6. Juni 1974.

Directorate of Human Rights, **H(74) 21**, Report of the 20th meeting of International Organisations interested in questions relating to human rights, 1 October 1974, 29. Okt. 1974.

Directorate of Human Rights, **H(74) 22**, 20th 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. Nov. 1974.

Directorate of Human Rights, **H(75) 21**, Conclusions on the proceedings of the 23rd meeting of non-governmental organisations holding consultative status with the Council of Europe and interested in human rights, 2 October 1975, Secretariat memorandum, 24. Okt. 1975.

Directorate of Human Rights, **H(76) 5**, Conclusions on the proceedings of the 24th meeting of non-governmental organisations holding consultative status with the Council of Europe and interested in human rights, 27 January 1976, Secretariat memorandum, 10. Feb. 1976.

Directorate of Human Rights, **H(97) 15**, Programmes and Activities of the Directorate of Human Rights in the Field of Human Rights Awareness and Education. Information Note drawn up by the Human Rights Awareness Unit, 10. Dez. 1997.

Directorate of Human Rights, **H/ONG (76) 2**, Conclusions on the proceedings of the 25th meeting of non-governmental organisations holding consultative status with the Council of Europe and interested in human rights, 4 May 1976, Secretariat memorandum, 9. Juni 1976.

Directorate of Human Rights, **H/ONG (78) 3**, Conclusions on the proceedings of the 30th meeting of non-governmental organisations holding consultative status with the Council of Europe and interested in human rights, 24 January 1978, Secretariat memorandum, 24. Feb. 1978.

Directorate of Human Rights, **H/ONG (78) 6**, Conclusions on the proceedings of the 31st meeting of non-governmental organisations holding consultative status with the Council of Europe and interested in human rights, 25 April 1978, Secretariat memorandum, 5. Mai 1978.

Directorate of Human Rights, **H/ONG (78) 7**, Conclusions on the proceedings of the 32nd meeting of non-governmental organisations holding consultative status with the Council of Europe and interested in human rights, 3 October 1978, Secretariat memorandum, 2. Nov. 1978.

Directorate of Human Rights, **H/ONG (80) 7**, Conclusions of the meeting of non-governmental organisations holding consultative status with the Council of Europe on education and information in

the field of human rights, 25 September 1980, Secretariat memorandum, 25 Sept. 1980.

Directorate of Human Rights, **H/ONG (82) 1**, Conclusions of the 41st meeting of non-governmental organisations holding consultative status with the Council of Europe and interested in human rights, 27 January 1982, Secretariat memorandum, 2. März 1982.

Directorate of Human Rights, **H/ONG (83) 2**, Conclusions of the 45th meeting of non-governmental organisations holding consultative status with the Council of Europe and interested in human rights, 26 April 1983, Secretariat memorandum, 18. Juli 1983.

Directorate of Human Rights, **H/ONG (85) 1**, Conclusions of the 49th meeting of non-governmental organisations holding consultative status with the Council of Europe and interested in human rights, 2 October 1984, Secretariat memorandum, 17. Januar 1985.

Directorate of Human Rights, **H/ONG (86) 1**, Conclusions of the 52nd meeting of non-governmental organisations holding consultative status with the Council of Europe and interested in human rights, 1 October 1985, Secretariat memorandum, 13. Jan. 1986.

Directorate of Human Rights, **H/ONG (88) 5**, Follow-up to the Committee of Ministers appeal to combat all forms of intolerance: Request for Assistance, 22. Sept. 1988.

Directorate of Human Rights, **H/ONG (90) 3**, Summary Report of the 67th meeting of the non-governmental organisations holding consultative status with the Council of Europe and interested in human rights, 2 October 1990, Secretariat memorandum, 19. Nov. 1990.

Directorate of Human Rights, **H/ONG (92) 1**, Summary Report of the 71st meeting of non-governmental organisations holding consultative status with the Council of Europe and interested in human rights, 4 February 1992, Secretariat memorandum, 7. April 1992.

Directorate of Human Rights, **H/ONG (93) 1**, Summary Report of the 74th meeting of non-governmental organisations holding consultative status with the Council of Europe and interested in human rights, 2 February 1993, Secretariat memorandum prepared by the Directorate of Human Rights, 31. März 1993.

Directorate of Human Rights, **H/ONG (93) 2**, Summary Report of the 75th meeting of non-governmental organisations holding consultative status with the Council of Europe and interested in human rights, 11 May 1993, Secretariat memorandum, 9. Juli 1993.

Directorate of Human Rights, **H/ONG (94) 2**, Summary Report of the 78th meeting of non-governmental organisations holding consultative status with the Council of Europe and interested in human rights, 12 April 1994, Secretariat memorandum, 20. Juli 1994.

Directorate of Human Rights, **H/ONG (95) 2**, Summary Report of the 80th meeting of non-

governmental organisations holding consultative status with the Council of Europe and interested in human rights, 31 January 1995, Secretariat memorandum prepared by the Human Rights Information Centre, 27. Feb. 1995.

Directorate of Human Rights, **H/ONG (95) 6**, Summary Report of the 81st meeting of non-governmental organisations holding consultative status with the Council of Europe and interested in human rights, 26 April 1995, Secretariat memorandum prepared by the Human Rights Information Centre, 21. Juni 1995.

Directorate of Human Rights, **H/NGO (95) 9**, Summary Report of the 82nd Meeting of non-governmental organisations holding consultative status with the Council of Europe and interested in human rights, 27 September 1995, 10. Nov. 1995.

Directorate of Human Rights, **H/NGO (96) 3**, Proposals for Enhancing the Functioning of the Meeting of NGOs Holding Consultative Status with the Council of Europe and Interested in Human Rights, 19. Jan. 1996.

Directorate of Human Rights, **H/NGO (96) 4**, Summary Report of the 83rd Meeting of non-governmental organisations holding consultative status with the Council of Europe and interested in human rights, 23 January 1996, 24. Jan. 1996.

Directorate of Human Rights, **H/NGO (97) 5**, Special Meeting of Non-Governmental Organisations Holding Consultative Status with the Council of Europe and Interested in Human Rights, Avenues for Future Co-operation Between the Directorate of Human Rights and Non-Governmental Organisations Working in the Human Rights Field, 21. April 1997.

1.4. Dokumente des Verbindungsausschusses der Nichtregierungsorganisationen mit Konsultativstatus beim Europarat⁴¹⁷

Liaison Committee of the Non-Governmental Organisations, Functioning of the NGO Groupings by Area of Interest, 23. Jan. 1997.

Liaison Committee of the Non-Governmental Organisations, **ONG.CL (93) 2**, Representative Bodies of the NGOs Having Consultative Status with the Council of Europe and the Conduct of their Business, November 1993.

Liaison Committee of the Non-Governmental Organisations, **ONG.CONF.PL (92) 2**, 1991 Plenary Conference of NGOs, 30 January 1991, Minutes.

Liaison Committee of the Non-Governmental Organisations, **ONG.CONF.PL (92) 3**, Progress Report on the Activities of the Liaison Committee of the NGOs (October 1990 - October 1991).

⁴¹⁷ Liaison Committee of the Non-Governmental Organisations (NGOs) enjoying consultative status with the Council of Europe

Liaison Committee of the Non-Governmental Organisations, **ONG.CONF.PL (93) 5**, 1993 Plenary Conference of NGOs enjoying consultative status with the Council of Europe, 3 February 1993, Progress Report on the Activities of NGO Groupings by Areas of Interest.

Liaison Committee of the Non-Governmental Organisations, **ONG.CONF.PL (94) 4**, Conférence Plénière 1994 des ONG dotées du statut consultatif auprès du Conseil de l'Europe, 26-27 janvier 1994, Rapport des Activités des Regroupements d'ONG par Secteurs d'Intérêt.

Liaison Committee of the Non-Governmental Organisations, **ONG.CONF.PL (94) 5**, 1994 Plenary Conference of NGOs, 26-27 January 1994, Proposals for a Financial Contribution from NGOs.

Liaison Committee of the Non-Governmental Organisations, **ONG.CONF.PL (95) 2**, 1995 Plenary Conference of NGOs, 1 February 1995, Minutes of the 1994 Plenary Conference of NGOs.

Liaison Committee of the Non-Governmental Organisations, **ONG.CONF.PL (95) 4**, 1995 Plenary Conference of NGOs, 1 February 1995, Progress Report on the Activities of NGO Groupings by Areas of Interest.

Liaison Committee of the Non-Governmental Organisations, **ONG.CONF.PL (96) 3**, 1996 Plenary Conference of NGOs, 24 January 1996, Progress Report of the Liaison Committee of the NGOs (October 1994-October 1995).

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.

Liaison Committee of the Non-Governmental Organisations, **ONG.CONF.PL (97) 3**, Conférence Plénière 1997 des ONG, 28 janvier 1997, Rapport d'Activité de la Commission de Liaison des ONG (Octobre 1995-Octobre 1996).

Liaison Committee of the Non-Governmental Organisations, **ONG.CONF.PL (97) 4**, 1997 NGO Plenary Conference. Report of the activities of NGO Groupings by areas of interests (1996).

Liaison Committee of the Non-Governmental Organisations, **ONG.CONF.PL (98) 2**, Plenary Conference of NGOs, 28 January 1998, Minutes of the 1997 Conference of NGOs.

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).

Liaison Committee of the Non-Governmental Organisations, **ONG.CONF.PL (98) 4**, 1998 Plenary Conference of NGOs, Report of Activities of NGO Groupings by areas of interest (1997).

1.5. Andere Dokumente

10ème anniversaire de la Conférence plénière et de la Commission de liaison (Genty, Claude-Laurent), in: Transnational Associations Jg. 38 (1986) 149-150.

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).

L'avis du Conseil de l'Europe (T. Coratékin), in: Transnational Associations, Jg. 29 (1977) 252-253.

Bilan de la Commission de Liaison (janvier 1981) (Genty, Claude-Laurent), in: Transnational Associations, Jg. 33 (1981) 27.

Bratislava Declaration on the Tax Treatment of NGOs, in: Transnational Associations, Jg. 49 (1997) Nr. 2, 111-114.

Case of Informationsverein Lentia and Others, in: Yearbook of the European Convention on Human Rights 1993, Bd. 36 (1996) 259-263.

Charta der Vereinten Nationen, in: Völkerrechtliche Verträge, hg. v. A. Randelzhofer, 7. neub. Aufl., Berlin 1995, S. 1-28.

Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), **CPT/Inf (95) 10**, 5e rapport général d'activités du CPT couvrant la période du 1er janvier au 31 décembre 1994, 3. Juli 1995.

Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), **CPT/Inf (98) 5 [FR] (Partie)**, Rapport au Gouvernement de la Roumanie relatif à la visite effectuée par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) en Roumanie du 24 septembre au 6 octobre 1995, 19. Feb. 1998 (verfügbar unter <http://www.cpt.coe.fr/cpt/rapports/inf9805f1.htm>).

La Commission de liaison des ONG auprès du Conseil de l'Europe (Genty, Claude-Laurent), in: Transnational Associations, Jg. 30 (1978) 29-33.

Committee of Experts on Human Rights, **DH/Exp (73) 19**, Letter from the International Naturalist Federation, 25. Mai 1973.

Committee of Experts on Human Rights, **DH/Exp (73) 27**, Rights of conscientious objections (Document submitted by Amnesty International), 8. Aug. 1973.

Committee of Experts on Human Rights, **DH/Exp (73) 28**, The Right of Conscientious Objection

(Information memorandum prepared by the Directorate of Human Rights), 20. Sept. 1973.

Committee of Experts for the Promotion of Education and Information in the Field of Human Rights (DH-ED), **DH-ED (77) 4**, Conclusions of the International Colloquy about teaching of human rights and the campaign against racial prejudice in primary and secondary education (1-3 December 1976), Secretariat memorandum prepared by the Directorate of Human Rights, 7. März 1977.

Committee of Experts for the Promotion of Education and Information in the Field of Human Rights (DH-ED), **DH-ED (84) 23 Addendum**, Collaboration with Non-Governmental Organisations in the field of human rights. Report for the attention of the CDDH, 10. Dez. 1984.

Conseil de l'Europe, Communiqué final de la 95e Session du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, 10 novembre 1994, **Réf. 513(94)**.

Le Conseil de l'Europe et la liberté religieuse (Dossier), in: Conscience et Liberté, hg. v. Association Internationale pour la Défense de la Liberté Religieuse, Nr. 48 (1994) 19-113.

Conseil de l'Europe, Les OING et le Conseil de l'Europe, in: Transnational Associations, Jg. 33 (1981) 15-19.

Conseil de l'Europe, **SG (81)1**, Communication à l'attention des organisations internationales non gouvernementales (ONG) sur la politique d'information du Conseil de l'Europe, 26. Jan. 1981.

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.

Conseil de l'Europe, Le Statut Juridique des OING. Le Projet de Rapport des Experts Gouvernementaux, in: Transnational Associations, Jg. 35 (1983) 316-317.

Co-operation and assistance programmes with the countries of central and eastern Europe. Calendar of activities. December 1997. Prepared by the Division for Pan-European Co-operation Programmes, Directorate of Political Affairs (verfügbar unter <http://www.coe.fr:80/eng/act-e/ecalact.htm>).

Council of Europe Backs Down on Openness, in: IFJ EURONEWS. Bulletin of the European Federation of Journalists, No. 13, October 1997.

Council of Europe, Conventions and Agreements. Chart showing signatures and ratifications of Conventions and Agreements concluded within the Council of Europe, Strasbourg 1998.

Council of Europe, Council of Europe NGO Convention to enter into force, in: Transnational Associations, Jg. 42 (1990) 290f.

Council of Europe, European Convention on the Recognition of the Legal Personality of International Non-Governmental Organisations, 24. April 1986.

Council of Europe, Explanatory Report on the European Convention on the Recognition of the Legal Personality of International Non-Governmental Organisations, Strasbourg 1986.

Council of Europe, Human Rights and democracy in Turkey - extending and deepening parliamentary monitoring, Press Release, Strasbourg 1. Dez. 1997 (verfügbar unter [http://www.coe.fr/cp/97/709a\(97\).htm](http://www.coe.fr/cp/97/709a(97).htm)).

Council of Europe, List of international non-governmental organisations (NGOs) enjoying consultative status with the Council of Europe, Strasbourg, Feb. 1997.

Council of Europe, Relations between the Council of Europe and Non-Governmental Organisations, 4. März 1996.

Council of Europe, Seminar on The role and functions of non-governmental organisations (NGOs) working for the promotion of gender equality in central and eastern Europe (Budapest, 3-6 October 1996).

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. aktualisierte u. erweiterte Aufl., Bonn 1995, S. 271-284.

European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), **CPT/Inf (97) 2 [EN]**, Report to the Government of the Slovak Republic on the visit to Slovakia carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 25 June to 7 July 1995, 3. April 1997 (verfügbar unter <http://www.cpt.coe.fr/cpt/en/reports/inf9702e.htm>).

European Court of Human Rights, Series B: Pleadings, Oral Arguments and Documents, Vol. 67, 1983-1985, Malone Case, Strasbourg 1988.

International Activities: Europe. European Convention for the Prevention of Torture, in: ICJ Newsletter, N° 65/66/67, October 1996, 20.

International Federation of Journalists, Media for Democracy in Central and Eastern Europe (verfügbar unter <http://www.ifj.org/projects/mfdeuro/idx.html>).

Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, in: Bundeszentrale für Politische Bildung (Hg.), Menschenrechte. Dokumente und Deklarationen, 2. aktualisierte u. erweiterte Aufl., Bonn 1995, S. 220-271.

Lettre du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe aux Présidents des ONG ayant le statut consultatif, in: International Associations, Jg. 27 (1975) 209.

NGO Working Group on the Security Council, Information Statement (Revised, June 1997) verfügbar unter <http://www.globalpolicy.org/security/ngowkgrp/statemt2.htm>.

NGO Working Group on the Security Council, Meetings in 1998/1997; verfügbar unter <http://www.globalpolicy.org/events/secmtg2.htm>.

Les OING et le Conseil de l'Europe (Contribution du Conseil de l'Europe à l'enquête préparatoire au Forum auprès des organisations intergouvernementales, universelles et régionales), in: Transnational Associations, Jg. 33 (1981) 15-19.

The Parliamentary Assembly of the Council of Europe. January 1998, hg. v. Council of Europe, Baden-Baden, Dezember 1997.

Le point de vue d'une association féminine (Stephan, Maryvonne), in: Transnational Associations, Jg. 29 (1977) 131.

Protocole de Fonctionnement, in: Transnational Associations, Jg. 30 (1978) 390.

Rapport de la IIe partie de la réunion générale des O.N.G. dotées du statut consultatif auprès du Conseil de l'Europe: Conférence plénière: 26 janvier 1978, in: Transnational Associations, Jg. 30 (1978) 387-388.

Rapport d'activités de la Commission de Liaison (1980) (Slopianka, Egon), in: Transnational Associations, Jg. 33 (1981) 27-29.

Rapport de la réunion générale des ONG (Strasbourg, 24-25 janvier 1977), in: Transnational Associations, Jg. 29 (1977) 127-128.

Revised Rules of Court (Adopted on 24 November 1982), in: Yearbook of the European Convention on Human Rights 1982, Bd. 25 (1986) EUR.CORT GEN. 5ff.

The Role of Non-Governmental Organizations. Panel Discussion, in: International Helsinki Federation for Human Rights/Austrian Helsinki Committee, International Symposium "Strategies for the Strengthening of Human Rights in Emerging Democracies in Europe", Final Report, Wien 1992, S. 49-62.

Russian Federation and Ukraine: Amnesty International Urges Governments to Immediately End Executions, Amnesty International-News Release, 30. Jan. 1997 (verfügbar unter <http://www.amnesty.org/news/1997/45000297.htm>).

Satzung des Europarates, in: *Völkerrechtliche Verträge*, hg. v. A. Randelzhofer, 7. neub. Aufl. Berlin 1995, S. 29-41.

Select Committee of Experts on international non-governmental organisations, **CJ-R-OR (82) 3**, Report of the 1st meeting of the Select Committee of Experts, 14. Mai 1982.

Sub-Committee No. I of the Committee of Experts on Human Rights, **DH/Exp (73) 39**, Summary of the discussion with representatives of professional organisations of the press, held in Strasbourg on 16 October 1973, 16. Nov. 1973.

Tax treatment of NGOs. A Round Table organised in Bratislava, Slovak Republic from 15 to 17 December 1996, Report, in: *Transnational Associations*, Jg. 49 (1997) Nr. 2, 109-111.

Vers une reconnaissance juridique européenne des organisations internationales non gouvernementales, in: *International Associations*, Jg. 19 (1967) 272.

2. Sekundärliteratur

Bank, Roland, Die internationale Bekämpfung von Folter und unmenschlicher Behandlung auf den Ebenen der Vereinten Nationen und des Europarates. Eine vergleichende Analyse von Implementation und Effektivität der neueren Kontrollmechanismen (Kriminologische Forschungsberichte, Bd. 75) Freiburg 1996.

Beigbeder, Yves, *Le rôle international des ONG*, Bruylant, Bruxelles 1992.

Bettati, Mario, La contribution des organisations non-gouvernementales à la formation et à l'application des normes internationales. Rapport introductif, in: Bettati, Mario u. Pierre-Marie Dupuy, *Les O.N.G. et le Droit International* (Collection Droit International) Paris 1986, S. 1-21.

Bishop, Keith, Les archives du Conseil de l'Europe, in: *Rivista di studi politici internazionali*, Jg. 60 (1993) Nr. 1, 119-136.

Boulay, Pierre, Langues et droits de l'homme: Quelle politique européenne? Que peuvent les ONG?, in: *Les Langues Modernes* (1990) Nr. 2, 41ff.

Boyle, Kevin u. Rachel Brett, The role of NGOs, in: *The Challenges of a Greater Europe. The Council of Europe and Democratic Security*, Strasbourg 1996, S. 121-125.

Brett, Rachel, The Contribution of NGOs to the Monitoring and Protection of Human Rights in Europe: An Analysis of the Role and Access of NGOs to the Inter-Governmental Organisations, in: Arie Bloed et al. (Hg.), *Monitoring Human Rights in Europe. Comparing International Procedures and Mechanisms* (International Studies in Human Rights, Vol. 30) Dordrecht, Boston u. London 1993, S.

121-144.

Czempiel, Ernst-Otto, *Internationale Politik. Ein Konfliktmodell*, Paderborn 1981.

Drzemczewski, Andrew, Council of Europe, in: *International Helsinki Federation for Human Rights (Hg.), Handbook for Helsinki Committees. A Guide in Monitoring and Promoting Human Rights and NGO Management*, Vienna 1995, S. 2.8-2.14.

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, 229-248.

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, 273-282.

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.

Ermacora, Felix, *Non-governmental Organizations as Promoters of Human Rights*, in: F. Matscher u. H. Petzold (Hg.), *Protecting Human Rights: The European Dimension, Studies in Honour of Gérard J. Wiarda*, Köln u.a. 1988, S. 171-180.

European Movement (Hg.), *The European Movement and the Council of Europe*, with forewords by Winston S. Churchill and Paul-Henri Spaak, London 1950.

Feld, Werner J./Robert S. Jordan, *International organizations: a comparative approach*, New York 1988.

Fozein-Kwanke, Thomas, *Les moyens de la coopération entre O.I.G. et O.N.G. (Synthèse des réponses aux questionnaires adressées par le C.R.I. et l'I.N.E.D.I.P. aux Organisations intergouvernementales et non-gouvernementales)*, in: Bettati, Mario u. Pierre-Marie Dupuy, *Les O.N.G. et le Droit International (Collection Droit International)* Paris 1986, S. 243-250.

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.

International Helsinki Federation for Human Rights (Hg.), *Handbook for Helsinki Committees. A Guide in Monitoring and Promoting Human Rights and NGO Management*, Vienna 1995.

International Helsinki Federation for Human Rights/Austrian Helsinki Committee, *International Symposium "Strategies for the Strengthening of Human Rights in Emerging Democracies in Europe"*,

Final Report, Wien 1992.

Judge, Anthony J.N., International Institutions: Diversity, Borderline Cases, Functional Substitutes and Possible Alternatives, in: Taylor, Paul and A.J.R. Groom (ed.), International Organization: A Conceptual Approach, London 1978, S. 28-83.

Kühnhardt, Ludger, Ist unser Menschenrechtskatalog ergänzungsbedürftig? Zum Problem der verschiedenen Kategorien von Grundrechten, in: Uertz, Rudolf, Menschenrechte in Ost und West (Studien zur Politischen Bildung; 16) Mainz 1989, S. 89-104.

Laurin, Yves, La contribution de la fédération internationale des droits de l'homme à l'application des normes relatives aux droits de l'homme, in: Bettati, Mario u. Pierre-Marie Dupuy, Les O.N.G. et le Droit International (Collection Droit International) Paris 1986, S. 159-166.

Lester, Anthony, Third Parties before the European Court of Human Rights, in: F. Matscher u. H. Petzold (Hg.), Protecting Human Rights: The European Dimension, Studies in Honour of Gérard J. Wiarda, Köln u.a. 1988, S. 341-350.

Levy, Le Conseil de l'Europe et les organisations non gouvernementales, in: Bulletin NGO-ONG (1952) Nr. 4, 430-433.

MacDermot, Niall, Propositions pour l'amélioration des procédures dans le domaine des droits de l'homme aux Nations-Unies et au Conseil de l'Europe, in: Bettati, Mario u. Pierre-Marie Dupuy, Les O.N.G. et le Droit International (Collection Droit International) Paris 1986, S. 153-157.

Merle, Marcel, Un imbroglio juridique: le "statut" des OING, entre le droit international et les droits nationaux, in: Transnational Associations, Jg. 47 (1995) 266-272.

Messner, Dirk/Franz Nuscheler, Global Governance. Herausforderungen an die deutsche Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert (Stiftung Entwicklung und Frieden, Policy Paper 2) Bonn 1996.

Mottet, Carol, Preparatory Document: The Implementation of the ECPT: Assessment and Perspectives after Five Years of Activities of the CPT, in: Association for the Prevention of Torture (Hg.), The Implementation of the European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (ECPT). Assessment and Perspectives after Five Years of Activities of the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), Acts of the Seminar of 5 to 7 December in 1994 Strasbourg, Geneva 1995, S. 175-197.

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, 289-302.

Posner, Michael H./Candy Whittome, The status of human rights NGOs, in: Columbia Human Rights

Law Review, Vol. 25 (1994) Nr. 2, 269-290.

Ritchie, Cyril, The "Extragovernmental Organization" (Le Colloque de Genève), in: Transnational Associations, Jg. 29 (1977) 250-251.

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) 202-206.

Rohn, Peter H., Relations between the Council of Europe and international non governmental organizations (Thesis, Institute of European Studies, University of the Saarland) Bruxelles 1957.

Schöndube, Claus, Der Europarat und die Europäische Bewegung, in: Das Europa der Siebzehn. Bilanz und Perspektiven von 25 Jahren Europarat, Bonn 1974, S. 195-222.

Shelton, Dinah, The Participation of Nongovernmental Organizations in International Judicial Proceedings, in: The American Journal of International Law, Vol. 88 (1994) 611-642.

Speeckaert, Georges Patrick, Le Reconnaissance Juridique des Associations Transnationales, in: Transnational Associations, Jg. 33 (1981) 21-24.

Speeckaert, Georges Patrick, Réflexions Associatives, in: Transnational Associations, Jg. 35 (1983) 21.

Stephan, Maryvonne, Vers la création au Conseil de l'Europe d'une Assemblée des ONG?, in: International Associations, Jg. 28 (1976) 192-194.

Symonds, Paul, Die NGO und der Europarat, in: Projekt Europa (1980) Nr. 10, 49-54.

Tolley, Howard B., The International Commission of Jurists. Global Advocates for Human Rights (Pennsylvania Studies in Human Rights) Philadelphia 1994.

Vargas, François de, Brèf Historique du CSCT/APT, in: Association for the Prevention of Torture (Hg.), 20 ans consacrés à la réalisation d'une idée, Recueil d'articles en l'honneur de Jean-Jaques Gautier, Geneva 1997, S. 27-46.

Vedovato, Giuseppe, Le rôle international des organisations non gouvernementales. Relations entre le Conseil de l'Europe et les ONG, in: Rivista di studi politici internazionali, Jg. 60 (1993) Nr. 2, 291-297.

Wattier, Francis L., L'Europe des Peuples, le rôle des ONG dans la dynamique européenne, in: International Associations, Jg. 27 (1975) 209-210.

Weissbrodt, David, The Contribution of International Nongovernmental Organizations to the Protection

of Human Rights, in: T. Meron (Hg.), Human Rights in International Law: Legal and Policy Issues, Vol. 2, Oxford 1984, S. 403-438.

Wiederkehr, Marie-Odile, La Convention Européenne sur la Reconnaissance de la Personnalité Juridique des Organisations Internationales Non Gouvernementales, in: Annuaire français de droit international, Vol. 33 (1987) 749-761.

Willetts, Peter, Pressure Groups as Transnational Actors, in: Ders. (Hg.), Pressure Groups in the Global System. The Transnational Relations of Issue-Orientated Non-Governmental Organizations, London 1982, S. 1-27.

Wolfrum, Rüdiger (Hg.), Handbuch Vereinte Nationen, 2., Neub. Aufl., München 1991.