

3 Institutioneller Wandel des Europarates

In diesem Kapitel soll die institutionelle Struktur des Europarates behandelt werden. Nach der Darstellung der beiden zentralen Organe Ministerkomitee und Parlamentarische Versammlung sowie des Generalsekretärs möchte ich die institutionellen Veränderungen im Laufe der 90er Jahre nachzeichnen. Danach befaße ich mich mit dem Versuch einer grundlegenden Strukturreform seit 1996. Abschließend wird die Einbeziehung von Nichtregierungsorganisationen beleuchtet. Auf die Arbeit des EGMR wird in Kap. 4.5 eingegangen.

3.1 Institutionelle Struktur des Europarates

3.1.1 Das Ministerkomitee

Das Ministerkomitee ist das Exekutivorgan des Europarates. Seine Stellung und Funktion werden in Kapitel IV der Satzung definiert. Dieses Organ repräsentiert die Regierungen der Mitgliedstaaten, vertreten durch die Außenminister.¹ Dadurch ergibt sich eine schwierige Position: *„Its position is contradictory; the Committee of Ministers is in a situation of dependence vis-à-vis the member states and in a situation of pre-eminence vis-à-vis the Consultative Assembly, the second organ of the Council of Europe.“*²

Das Ministerkomitee trifft sich zweimal jährlich (Mai und November) auf der Ebene der Außenminister für eine eintägige Sitzung.³ Wichtiger für das Funktionieren der Organisation sind jedoch die Treffen des Ministerkomitees auf Delegierten-Ebene, die 1952 institutionalisiert wurden, um die Geschäfte des Ministerkomitees zu führen und anstehende Entscheidungen zügig zu treffen.⁴ Die Delegierten sind die Ständigen Vertreter der Regierungen, beim Europarat akkreditiert und mit diplomatischem Status versehen. Sie sind bevollmächtigt, alle Angelegenheiten im Kompetenzbereich des Ministerkomitees zu entscheiden. Angelegenheiten von wichtiger politischer Bedeutung werden jedoch weiterhin auf ministerieller Ebene behandelt.⁵ Die Treffen des Ministerkomitees auf Delegierten-Ebene

¹ S. Art.14 der Satzung.

² Lamoureux/Moline, Un exemple de coopération intergouvernementale. Le Conseil de l'Europe, Paris 1972, zit. nach Guy De Vel, The Committee of Ministers (zit. De Vel), Strasbourg 1995, S.15.

³ Auf Antrag von 2/3 der Mitglieder kann es auch außerordentliche Treffen geben, die besonders seit 1989 häufiger geworden sind. S. De Vel, S.17.

⁴ MK, Resolution (52) 24 und Artikel 14 der Verfahrensordnung (Rules of Procedure) des Ministerkomitees.

⁵ Jede Frage kann auf Antrag eines Delegierten zur ministeriellen Ebene verwiesen werden, Artikel 2, Abs. 3 der Verfahrensordnung.

haben insbesondere seit 1988 stark zugenommen und finden nun mindestens zweiwöchentlich statt.⁶

Um die Arbeitsbelastung der Delegierten besser zu verteilen, finden seit 1975 die Sitzungen der Delegierten auf A-Ebene (Delegierte) und B-Ebene (Vertreter der Delegierten) statt.⁷ Auf der B-Ebene werden etwa ein Drittel der Tagesordnungspunkte des Ministerkomitees erledigt, hauptsächlich intergouvernementale Angelegenheiten, Berichte der intergouvernementalen Expertenkomitees, Antworten auf verabschiedete Texte der Parlamentarischen Versammlung und Verwaltungsfragen.⁸

Artikel 15 der Satzung des Europarates umschreibt den Aufgabenbereich des Ministerkomitees:

„a. On recommendation of the Consultative Assembly or on its own initiative, the Committee of Ministers shall consider the action required to further the aim of the Council of Europe, including the conclusion of conventions or agreements and the adoption by governments of a common policy with regard to particular matters. Its conclusions shall be communicated to members by the Secretary General.

b. In appropriate cases, the conclusions of the Committee may take the form of recommendations to the governments of members, and the Committee may request the governments of members to inform it of the action taken by them with regard to such recommendations.“

Die wichtigsten politischen Fragen werden hierbei, wie gesagt, auf ministerieller Ebene diskutiert und entschieden. Es gibt immer wieder Versuche, den politischen Dialog über die europäische Kooperation und aktuelle Fragen der internationalen Politik in diesem Gremium zu verstärken.⁹ Allerdings signalisieren insbesondere die großen westeuropäischen Mitgliedstaaten durch das Entsenden von Vertretern der Außenminister zu den Sitzungen auf ministerieller Ebene eine gewisse Geringschätzung des Ministerkomitees als Diskussionsforum. Die kleineren Mitgliedstaaten und die seit 1989 aufgenommenen Staaten sind dagegen vorwiegend durch ihre Außenminister vertreten.

Seit 1989 stehen besonders die Beziehungen zu den mittel- und osteuropäischen Staaten, die Kooperations- und Hilfsprogramme für diese Staaten und ihr Beitritt zum Europarat im

⁶ Zum Vergleich: Von 1952 bis 1988 fanden jährlich acht bis dreizehn Sitzungen statt, die allerdings auch mehrtägig waren. De Vel, S.21.

⁷ 243. Sitzung der Delegierten (März 1975).

⁸ De Vel, S.22.

⁹ S. z.B. MK, Res.(84) 21, in der die Themen des Dialogs folgendermaßen umrissen werden:

„a. to consider the political aspects of European co-operation with a view to harmonising positions between all member States on the aims and means of this co-operation and its follow-up in the fields where the Council of Europe has acquired special experience or which are of interest to all member States;

b. to consult together on international problems of common concern and, if possible, to provide member States with pointers for the development of their foreign policies;

c. to discuss events which uphold or flagrantly violate the principles and ideals on which the organisation is based, in particular human rights, with a view to taking, if possible, a common stand on such events;

d. to facilitate the taking of practical measures to help deal with major issues facing European society and with threats to democratic ideals and European cohesion;

e. to contribute, as far as possible and in agreement with the parties concerned, to the solution of problems existing between member States.“ Ähnlich MK, Res. (98) 40.

Vordergrund der politischen Gespräche.¹⁰ Die zügige Aufnahme dieser Staaten hat dem politischen Dialog im Rahmen des Ministerkomitees einen neuen Impuls gegeben, wie es auch die Abschlusserklärung des Wiener Gipfels der Staats- und Regierungschefs 1993 bestätigte.¹¹

Die Sitzungen auf ministerieller Ebene sind vertraulich; veröffentlicht werden nicht die Protokolle, sondern nur das Abschlußkommuniqué.

Die Sitzungen auf Delegierten-Ebene befassen sich laut Artikel 5 der Verfahrensordnung mit den Texten, die von der Parlamentarischen Versammlung verabschiedet wurden, Berichten der Expertenausschüsse unter Artikel 17 der Satzung (die sogenannten Steering- und Ad-hoc-committees)¹², und auf Antrag eines Mitgliedes oder des Generalsekretärs mit anderen Fragen. Die Verteilung der Tagesordnungspunkte auf die A- und B-Ebene übernimmt hierbei das Präsidium des Ministerkomitees.¹³ Natürlich werden auch politische Fragen von den Delegierten, insbesondere auf A-Ebene, diskutiert. Erwähnenswert sind insbesondere die allen Mitgliedern offenstehenden sogenannten Berichterstattergruppen (Rapporteur Groups), unter ihnen vor allem GR-EDS (Rapporteur Group on European Democratic Security), die Entscheidungen zu mittel- und osteuropäischen Staaten vorbereitet (inzwischen jedoch von Angelegenheiten des Balkans dominiert wird), und GR-OSCE, die sich mit dem Verhältnis zur OSZE befaßt.

Die Konventionen und Vereinbarungen des Europarates werden auf Empfehlung der Parlamentarischen Versammlung oder auf eigene Initiative vom Ministerkomitee verabschiedet¹⁴, sind aber als völkerrechtliche Verträge nur für die Mitglieder verbindlich, die sie ratifiziert haben. Seit der Gründung des Europarates wurden 155 Konventionen und Vereinbarungen verabschiedet.

¹⁰ Einen Überblick über die Tätigkeit des Ministerkomitees bietet auch Daniela Krantz, Bericht über die Tätigkeit des Europarates im Jahre 1992, GYIL, Bd. 36 (1993), S. 461-496 sowie Britta Buchenau / Anja, Stein, Die Tätigkeit des Ministerkomitees und der Parlamentarischen Versammlung des Europarates in den Jahren 1993 und 1994, in: GYIL, Bd. 38 (1995), S. 389-411.

¹¹ Dort heißt es: „*The Council of Europe is the pre-eminent European political institution capable of welcoming, on an equal footing and in permanent structures, the democracies of Europe freed from communist oppression. For that reason the accession of those countries to the Council of Europe is a central factor in the process of European construction based on our Organisation's values. We are resolved to make full use of the political forum provided by our Committee of Ministers and Parliamentary Assembly to promote, in accordance with the competencies and vocation of the Organisation, the strengthening of democratic security in Europe.*“

¹² Als Teil der Reform der Arbeitsmethoden wurde im Januar 1994 beschlossen, die Tagesordnung dahingehend von reinen Routineangelegenheiten zu erleichtern, daß die Berichte der conventional committees, also der Ausschüsse, die im Rahmen einer Konvention oder einer Vereinbarung des Europarates eingesetzt wurden, nicht mehr automatisch auf die Tagesordnung kommen, es sei denn, daß eine Tätigkeit des Ministerkomitees erforderlich ist oder eine Delegation es fordert. Die Berichte werden natürlich an alle Delegationen verteilt und mit einem entsprechendem Vermerk versehen.

¹³ Das Präsidium wurde 1975 eingesetzt, um die Arbeit des Ministerkomitees effizienter zu machen. Es besteht seit 1992 aus fünf Mitgliedern, dem Vorsitzenden, den beiden vorhergehenden Vorsitzenden und den beiden zukünftigen Vorsitzenden (472. Treffen, März 1992). Die Aufgaben sind folgende: es soll die Richtungsanweisungen für die Ausschubarbeit geben, die Treffen des Ministerkomitees auf den unterschiedlichen Ebenen vorbereiten und insbesondere die Tagesordnungspunkte zwischen der A- und der B-Ebene verteilen, den Kontakt mit der Parlamentarischen Versammlung aufrechterhalten und das Ministerkomitee in bestimmten Angelegenheiten vertreten.

¹⁴ Art. 15a der Satzung, Statutory Resolution vom Mai 1951 (8. Sitzung des Ministerkomitees).

Die Empfehlungen (Recommendations)¹⁵ des Ministerkomitees an die Mitglieder bedürfen einer einstimmigen Entscheidung der abstimmenden Mitglieder und einer 2/3-Mehrheit der Gesamtzahl der Mitglieder.¹⁶ Eine solche Empfehlung hat ein gewisses Gewicht, da sie die gemeinsame Position der Regierungen ausdrückt. Das Ministerkomitee kann Regierungen auch auffordern, es über Schritte infolge einer Empfehlung von ihm zu informieren.¹⁷

Abgesehen von den wenigen Kompetenzen der Parlamentarischen Versammlung entscheidet das Ministerkomitee alle Angelegenheiten für die interne Organisation, indem er administrative und finanzielle Regelungen trifft.¹⁸ Der Generalsekretär ist dem Ministerkomitee rechenschaftspflichtig für die Arbeit des Sekretariats. Das Ministerkomitee beschließt auch das intergouvernementale Arbeitsprogramm nach den von ihm entwickelten Kriterien.¹⁹ Implementiert wird dieses Arbeitsprogramm von den Steering committees, die vom Ministerkomitee eingesetzt und diesem rechenschaftspflichtig sind. Das Ministerkomitee ist auch verantwortlich für die seit 1990 initiierten Kooperations- und Hilfsprogramme für die mittel- und osteuropäischen Staaten (die sogenannten ADACS-Programme), die aus einem gesonderten Budgetposten finanziert werden.

Antworten auf Empfehlungen und schriftliche Fragen der Parlamentarischen Versammlung bedürfen der Einstimmigkeit, was zur Auswirkung hat, daß diese Antworten oft sehr spät oder überhaupt nicht gegeben werden. Dies ist ein ständiger Reibungspunkt zwischen dem Ministerkomitee und der Parlamentarischen Versammlung.

Eine der wichtigsten Kompetenzen des Ministerkomitees ist die Einladung an einen Staat, Vollmitglied oder assoziiertes Mitglied der Organisation zu werden.²⁰ Das Ministerkomitee erbittet in Form einer Resolution die Stellungnahme der Parlamentarischen Versammlung. Dies galt lange Zeit als reine Formalität, aber spätestens seit der Resolution zum Beitritt Rußlands sind diese Resolutionen substantieller geworden, indem sie problematische Bereiche zur Prüfung durch die Parlamentarische Versammlung benennen. Auch kann das Ministerkomitee

¹⁵ Art. 15b der Satzung.

¹⁶ In Art. 20 werden die erforderlichen Mehrheiten aufgelistet. Bis auf Verfahrensfragen, bei denen eine absolute Mehrheit reicht, ist normalerweise eine 2/3-Mehrheit der abgegebenen Stimmen und eine absolute Stimmenmehrheit der Mitglieder erforderlich. Bestimmte Bereiche erfordern Einstimmigkeit, nämlich Empfehlungen an Regierungen von Mitgliedstaaten, Entscheidungen über die Kommunikation mit der Parlamentarischen Versammlung unter Art. 19, Entscheidungen über die Vertraulichkeit von Sitzungen und ihren Ergebnissen, Entscheidungen über den Tagungsort, Entscheidungen über die Ergänzung von bestimmten Satzungsartikeln (Art. 1d, 7, 15, 20, 22), oder in Fällen, in denen das Ministerkomitee Einstimmigkeit beschließt. In der Praxis vermeidet es das Ministerkomitee aber, Entscheidungen anders als einstimmig zu treffen.

¹⁷ Art. 15b der Satzung.

¹⁸ Art. 16.

¹⁹ MK, Res (98) 40. Die Programme müssen zur Einigung Europas beitragen, eine große Zahl der Mitglieder möchte dabei aktiv partizipieren, die Programme tragen zur Verbesserung der Beziehungen mit europäischen Nichtmitgliedstaaten bei. Die Wiener Deklaration hat Tätigkeitsfelder umschrieben (Kooperation mit den mittel- und osteuropäischen Staaten, der Schutz von nationalen Minderheiten, der Kampf gegen Intoleranz, kulturelle Zusammenarbeit, grenzüberschreitende Zusammenarbeit, soziale Kohäsion u.a.).

²⁰ Art. 4, 5 und 6 der Satzung. Zu dieser Thematik siehe Kap. 2.

einem Mitglied seine Mitwirkungsrechte entziehen und es auffordern, aus der Organisation auszutreten.²¹

Außerdem kann das Ministerkomitee seit 1993 den Beobachterstatus an Nichtmitgliedstaaten und Nichtregierungsorganisationen²², nach Konsultation der Parlamentarischen Versammlung, gewähren.

Die Sitzungen und Protokolle des Ministerkomitees sind bis auf das Abschlußkommuniqué vertraulich.²³ In den letzten Jahren ist ein Trend zu mehr Offenheit zu erkennen. So werden Dokumente des Ministerkomitees und auch des Generalsekretariats schon nach einem Jahr deklassifiziert.²⁴ Dies gilt allerdings nicht für alle Dokumente (insbesondere nicht für den Monitoring-Mechanismus des Ministerkomitees), und auf Antrag jedes Mitgliedes kann die Sperre für jedes Dokument verlängert werden.

Um die Arbeit des Ministerkomitees zu entlasten, wurden 1985 die Berichterstattergruppen (Rapporteur groups) eingesetzt, von denen es inzwischen neun gibt.²⁵ Sie decken die verschiedenen Tätigkeitsbereiche des Europarates ab und bereiten die Diskussion im Ministerkomitee vor. Insbesondere prüfen sie am Ende jedes Jahres das Programm für das kommende Jahr. Der Aufgabenbereich der Berichterstattergruppen wurde ständig erweitert, da insbesondere mit dem Anstieg der Mitglieder und der damit zu erwartenden Überlastung des Ministerkomitees diese Gruppen eine effiziente Möglichkeit scheinen, die Sitzungen des Ministerkomitees weitestgehend inhaltlich vorzubereiten. Allerdings sind die Vertreter der Mitgliedstaaten (Permanent Representatives) auch die Mitglieder der Berichterstattergruppen (sofern sie ein Interesse an der Mitarbeit in der Gruppe haben), so daß die Arbeitsbelastung durch Sitzungen eher noch zugenommen hat.

Seit 1989 läuft der direkte Kontakt zu den Ausschüssen der Parlamentarischen Versammlung über die Berichterstattergruppen²⁶; außerdem haben sie die Aufgabe, bestimmte Projekte zu evaluieren. Seit 1994 sollen die Berichterstattergruppen fertige Entwürfe für die

²¹ Art. 8 der Satzung. Eine Statutory Resolution von Mai 1951 (8. Sitzung) bestimmt zwar, daß die Parlamentarische Versammlung konsultiert wird, aber die letztendliche Entscheidung liegt beim Ministerkomitee.

²² Der Beobachterstatus berechtigt zur Entsendung von Beobachtern zu den intergouvernementalen Ausschüssen und den Fachministerkonferenzen. Das Recht zur Teilnahme an den Sitzungen des Ministerkomitees und der Parlamentarischen Versammlung wird nur nach gesonderter Entscheidung gewährt. Vgl. Statutory Resolution vom 14.5.1993.

²³ S. Art. 21 der Satzung. Bei ihrer 123. Sitzung im September 1963 verabschiedeten die Delegierten ein dreistufiges System der Klassifizierung: beschränkte (restricted) Dokumente sind nur für den internen Gebrauch des Europarates und Mitgliedstaaten, vertrauliche (confidential) Dokumente unterliegen einer stärkeren Kontrolle und geheime (secret) Dokumente sind nur für den Generalsekretär und die Regierungen der Mitgliedstaaten zugänglich. Der Normalfall sind die beschränkten Dokumente, über deren Inhalt der Generalsekretär der Öffentlichkeit auch allgemeine Angaben machen kann.

²⁴ Seit 1981 galt die „Procedure for granting public access to Council of Europe official documents“, unter der die Dokumente nach 30 Jahren der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden konnten. Allerdings konnte dieser Zeitraum auf Antrag jedes Mitgliedes verlängert werden. Seit 1994 unterliegen die Sitzungsprotokolle einer Sperre von 10 Jahren, bis auf Personalakten, die vertraulich bleiben.

²⁵ 387. Sitzung, Juni 1985. Es existieren folgende Berichterstattergruppen: OSZE, Democratic Security, Human Rights, Social and Health Questions, Education, Culture and Sport, Youth, Environment and Local Authorities, Legal Co-operation, Administrative Questions, Information Policy.

²⁶ MK, Res (98) 40 on the future role of the Council of Europe in European construction.

Entscheidungen des Ministerkomitees vorbereiten, die sogar ohne Debatte verabschiedet werden können.²⁷

Neben den ständigen Berichterstattergruppen setzt das Ministerkomitee in den letzten Jahren auch verstärkt Ad-hoc-Arbeitsgruppen (ad hoc working parties) ein, deren Aufgabe sich auf die Lösung eines bestimmten Problems beschränkt, z.B. das Formulieren von juristischen Texten (z.B. das Zusatzprotokoll zur Europäischen Sozialkonvention). Nur die Mitgliedstaaten, die ein Interesse an diesem Thema geäußert haben, entsenden Mitglieder, die oft durch auswärtige Experten unterstützt werden.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß sich die Arbeitsstrukturen innerhalb des Ministerkomitees immer stärker diversifizieren. Immer mehr inhaltliche Diskussionen und de-facto- Entscheidungen fallen in den zahlreichen untergeordneten Arbeitsgruppen, die nicht derselben starken Formalisierung wie das Ministerkomitee unterliegen. Dort, insbesondere auf der A-Ebene, werden die vorbereiteten Entscheidungen meistens nur noch verabschiedet.

3.1.2 Die Parlamentarische Versammlung

Die Parlamentarische Versammlung ist laut Satzung²⁸ das zweite Organ des Europarates. Die inzwischen 291 Mitglieder der Parlamentarischen Versammlung und ihre 291 Stellvertreter werden von den nationalen Parlamenten aus ihren eigenen Reihen heraus gewählt oder benannt.²⁹ Die Zahl der Vertreter der Mitgliedstaaten (zwischen 2 und 18) hängt von der jeweiligen Bevölkerungszahl ab. Alle wichtigen politischen Parteien eines Landes, die im Parlament vertreten sind, müssen in der nationalen Delegation vertreten sein.

In der Versammlung gibt es fünf Fraktionen: Sozialisten, Europäische Volkspartei, Europäische Demokraten, die Liberalen, Demokraten und Reformierte und die Vereinigte Europäische Linke. Einige Abgeordnete sind fraktionslos.

Die Fraktionsvorsitzenden haben eine maßgebende Rolle innerhalb des Entscheidungsprozesses der Parlamentarischen Versammlung. Ein Ad-hoc-Ausschuß verleiht ihnen die notwendige Arbeitsstruktur. Gemäß Res. 1153 (1989) nehmen die Fraktionsvorsitzenden ohne Stimmrecht an den Sitzungen des (wohl wichtigsten) Politischen Ausschusses teil.

Die Versammlung hält vierteljährlich eine einwöchige öffentliche Plenarsitzung in Straßburg ab.

Die Versammlung wählt einen Präsidenten aus den Reihen ihrer Mitglieder, traditionell für eine Amtszeit von drei Jahren. Das Präsidium (Bureau) der Versammlung besteht aus dem

²⁷ 506. Sitzung, Januar 1994.

²⁸ S. Art. 10 der Satzung. Grundlegend s. Heinrich Klebes, Die Rechtsstruktur des Europarats und insbesondere der parlamentarischen Versammlung, Saarbrücken 1996 (Nr. 340 der Reihe Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut, Universität des Saarlandes).

²⁹ S. Art. 25a der Satzung. Hinzu kommen 15 Mitglieder mit einem „Special Guest Status“ und 15 Beobachter.

Präsidenten, den gegenwärtig 18 Vizepräsidenten und den Fraktionsvorsitzenden.³⁰ Es stellt die Tagesordnung für das Plenum auf, gestaltet die Außenbeziehungen der Parlamentarischen Versammlung, regelt Verwaltungsfragen, gewährt und entzieht den Sondergaststatus und verteilt die neuen Initiativen an die einzelnen Ausschüsse und gestaltet damit die Arbeit der Parlamentarischen Versammlung. Auch bestimmt es die Mitglieder der Anti-Folter-Kommission.

Der Ständige Ausschuß vertritt die Parlamentarische Versammlung außerhalb der Sitzungswochen. Er besteht aus dem Präsidium, den Sprechern der nationalen Delegationen und den Vorsitzenden der großen Ausschüsse. Er kommt mindestens zweimal im Jahr zusammen.

Ein Sekretariat unter der Leitung des Kanzlers der Parlamentarischen Versammlung (Clerk of the Assembly) unterstützt die Arbeit der Parlamentarischen Versammlung.³¹

Der Parlamentarischen Versammlung wird von der Satzung die Aufgabe zugewiesen, „(to) discuss and make recommendations upon any matter within the aim and scope of the Council of Europe (...) It shall also discuss and may make recommendations upon any matter referred to it by the Committee of Ministers with a request for its opinion.“³² Die Versammlung hat darüber hinaus die Kompetenz, den Generalsekretär des Europarates, den stellvertretenden Generalsekretär³³, den Kanzler (Clerk) der Versammlung und die Richter des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte zu wählen.

Die Parlamentarische Versammlung kann vier verschiedene Typen von Dokumenten verabschieden. Empfehlungen (Recommendations) sind Vorschläge an das Ministerkomitee, deren Umsetzung in die Kompetenz der Regierungsvertreter fällt; Resolutionen (Resolutions) sind Entscheidungen der Parlamentarischen Versammlung, die es selbst umsetzen kann, bzw. Meinungsäußerungen, für die sie allein verantwortlich ist. Stellungnahmen (Opinions) sind Reaktionen auf Vorschläge, die vom Ministerkomitee unterbreitet wurden, wie z.B. die Aufnahme von neuen Mitgliedern oder Entwürfe für Konventionen; Anordnungen (Orders) sind im allgemeinen Anweisungen an einen oder mehrere Ausschüsse.

Für Empfehlungen oder Stellungnahmen, d.h. die Kommunikation mit dem Ministerkomitee sowie die Annahme einer „urgent procedure“ ist eine 2/3-Mehrheit erforderlich, für Resolutionen und andere Entscheidungen genügt die einfache Mehrheit.

14 ständige Fachausschüsse (und eine Reihe von Unterausschüssen) bereiten die Arbeiten der Parlamentarischen Versammlung vor.³⁴ Die Ausschüsse tagen normalerweise einmal pro

³⁰ Bis 1996 hatten die Fraktionsvorsitzenden nur einen beratenden Status ohne Stimmrecht im Präsidium. Die großen Mitgliedstaaten haben einen permanenten Sitz im Präsidium, die kleineren Länder routieren.

³¹ Er wird für fünf Jahre von der Versammlung auf Vorschlag des Ministerkomitees gewählt. S. MK, Resolution (49) 20.

³² S. Art. 23a der Satzung.

³³ S. Art. 36b der Satzung.

³⁴ In der zeitlichen Folge ihrer Einsetzung sind es folgende Ausschüsse: Political Affairs (66 Mitglieder), Economic Affairs and Development (66), Social, Health and Family Affairs (66), Legal Affairs and Human Rights (66), Culture and Education

Monat in Straßburg oder Paris. Kandidaturen für die Ausschüsse werden von den nationalen Delegationen vorgebracht; nur der Monitoring-Ausschuß hat hier eine Sonderstellung, da seine Mitglieder vom Präsidium bestimmt werden.³⁵

Auf der Tagesordnung jeder Sitzung stehen Debatten über europäische und internationale Ereignisse, oft mit prominenten Gastrednern.³⁶ Die Versammlung ist auch das parlamentarische Forum für andere internationale Organisationen wie die OECD, die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, die Europäische Weltraumagentur und einige UN-Fachagenturen.³⁷

Nichtregierungsorganisationen nehmen an einer Reihe von Ausschüssen als Beobachter teil und leisten ihren Beitrag zu wichtigen, von der Versammlung organisierten Veranstaltungen. Die Parlamente von Israel (seit 1957), Kanada (seit 1997) und Mexiko (seit 1999) haben bei der Parlamentarischen Versammlung einen Beobachterstatus. Seit 1989 gibt es zudem den speziellen Sondergaststatus für Beitrittskandidaten.³⁸

3.1.3 Die Zusammenarbeit zwischen Ministerkomitee und Parlamentarischer Versammlung

Das Spannungsverhältnis zwischen Ministerkomitee und Parlamentarischer Versammlung besteht seit Gründung des Europarates. Zu unterschiedlich sind die Erwartungen, die von der Parlamentarischen Versammlung als politisch recht unabhängigem Gremium mit bescheidenen Kompetenzen an das Ministerkomitee gestellt werden, von dem diplomatisch orientierten Vorgehen der Regierungsvertreter. Während der Schwerpunkt der Tätigkeit laut Satzung beim Ministerkomitee liegt, kommt der politische Impetus oftmals von der Parlamentarischen Versammlung, deren Mitglieder es als nationale Abgeordnete gewohnt sind, im Parlament weit stärkere Kompetenzen auszuüben. Es gibt inzwischen eine Reihe von Mechanismen, um diese Reibungen zu entschärfen.

Gemäß der Satzung überreicht das Ministerkomitee bei jeder Sitzung der Parlamentarischen Versammlung einen schriftlichen „Statutory Report“ über die Aktivitäten des Ministerkomitees.³⁹ Da die Sitzungen des Ministerkomitees sonst vertraulich sind, ist dies der einzige umfassende Bericht über seine Tätigkeit. Er wird vom Sekretariat vorbereitet und

(66), Science and Technology (66), Environment, Regional Planning and Local Authorities (66), Migration, Refugees and Demography (66), Rules of Procedure and Immunities (46), Agriculture and Rural Development (46), Parliamentary and Public Relations (46), Budget (46), Equal Opportunities for Women and Men (46), Monitoring (66).

³⁵ S. Kap. 4.

³⁶ Unter vielen seien Michail Gorbatschow, Yassir Arafat, und Johannes Paul II. neben allen europäischen Staats- und Regierungschefs genannt.

³⁷ Insbesondere durch den Zuwachs der OECD-Staaten steigt das Interesse nichteuropäischer Staaten am Europarat. So hat Mexiko seit 1999 Beobachterstatus beim Europarat.

³⁸ S. Kap. 2.

³⁹ Art. 19 der Satzung, seit 1968 ersetzt durch eine „Communication“ des Ministerkomitees an die Parlamentarische Versammlung.

inzwischen nicht mehr formell vom Ministerkomitee geprüft.⁴⁰ Der Bericht wird vom Vorsitzenden des Ministerkomitees mündlich vorgestellt, danach besteht die Möglichkeit zu Fragen der Abgeordneten. Auf Antrag kann jedes Regierungsmitglied für seine Person an den Sitzungen der Parlamentarischen Versammlung oder der Ausschüsse teilnehmen und das Wort ergreifen (wenn auch nicht abstimmen)⁴¹, seit 1987 auch die Ständigen Vertreter, was in der Praxis von größerer Bedeutung ist.⁴²

Der wichtigste Mechanismus der Abstimmung zwischen dem Ministerkomitee und der Parlamentarischen Versammlung ist der Gemeinsame Ausschuss (Joint Committee).⁴³ Mitglieder sind jeweils ein Regierungsvertreter jedes Mitgliedslandes⁴⁴ und eine gleiche Anzahl von Mitgliedern der Parlamentarischen Versammlung, ihr Präsident eingeschlossen. Seine Funktionen sind folgende: er untersucht Probleme, die beide Organe haben, lenkt die Aufmerksamkeit beider Organe auf solche Fragen, die von besonderem Interesse des Europarates sein können, macht Vorschläge für Tagesordnungen beider Organe und zur praktischen Umsetzung der Empfehlungen, die von einem der beiden Organe verabschiedet wurden.⁴⁵ Die Anzahl der Treffen hat in den letzten Jahren (hauptsächlich wegen der vielen Beitrittsgesuche) auf bis zu viermal jährlich zugenommen.

3.1.4 Der Generalsekretär, das Sekretariat und der Haushalt

Die Arbeit des Ministerkomitees, aber auch der Parlamentarischen Versammlung, wird laut Satzung von dem Generalsekretär und dem ihm unterstellten Sekretariat unterstützt.⁴⁶ Der Generalsekretär wird von der Parlamentarischen Versammlung auf Vorschlag des Ministerkomitees für fünf Jahre gewählt. Das Sekretariat gliedert sich in zur Zeit vierzehn Abteilungen auf, von denen die größten und einflußreichsten die Abteilung für Politische Angelegenheiten, für Rechtliche Fragen und für Menschenrechte sind.

Die Zahl der Beschäftigten im Sekretariat (inklusive des EGMR) ist von 852 im Jahre 1989 auf 1171 im Jahre 2001 gestiegen.⁴⁷

Der Haushalt des Europarates, der sich aus den Beiträgen der Mitgliedstaaten ergibt, umfaßt ca.1 Mrd. FF. Mit der Aufnahme der osteuropäischen Staaten ist der Haushalt seit 1989 um 88% gestiegen. Dieses Haushaltswachstum wird aber dadurch relativiert, daß der Betrag, der pro Kopf der Bevölkerung zur Verfügung steht, seit 1993 von 1,28 FF auf 1.09 FF gefallen

⁴⁰ 1993 wurde der Entschluß gefaßt, diese Berichte weniger formalistisch detailliert und besser lesbar zu gestalten.

⁴¹ S. Art. 50 der Verfahrensregeln der Parlamentarischen Versammlung.

⁴² Entscheidung des Ständigen Ausschusses vom 25.11.1987.

⁴³ Er wurde auf der 8. Sitzung des Ministerkomitees (1951) institutionalisiert.

⁴⁴ Seit 1956 meistens auf der Ebene der Ständigen Vertreter.

⁴⁵ De Vel, S. 106.

⁴⁶ Art. 36 und 37 der Satzung.

⁴⁷ S. hierfür und für die folgenden Angaben: SG/Inf(2001)17/14.5.2001, Trends in the Council of Europe between 1989 and 2001.

ist. Das Budget des Europarat wird dem Ministerrat jährlich vom Generalsekretär vorgelegt. Der Ministerrat teilt die Kosten auf die Mitgliedstaaten nach einem Schlüssel auf.⁴⁸

Ein immer größerer Prozentsatz des Haushaltes wird vom EGMR (1989: 10 %; 2000: 16 %) und von den ADACS-Programmen (2000: 8 %) in Anspruch genommen. Dagegen sank der Betrag, der für die klassische intergouvernementale Arbeit zur Verfügung steht, von 13 % auf 8 % des Haushaltsvolumens.

3.2 Institutionelle Veränderungen seit 1989

Seit 1989 haben sich eine Reihe von institutionellen Veränderungen vollzogen, auf die im folgenden eingegangen wird. Einige dieser Veränderungen hätten sich auch ohne den Beiritt der Transformationsstaaten vollzogen, insbesondere die Einsetzung der Versammlung der Gemeinden und Regionen Europas. Für die Venedig-Kommission war die erweiterte Mitgliedschaft ursächlich; das Amt des Menschenrechtskommissars wurde durch das veränderte politische Umfeld nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes zumindest begünstigt.

3.2.1 Die Versammlung der Gemeinden und Regionen Europas

Neben den Regierungen und Parlamenten der Mitgliedstaaten haben auch die lokalen und regionalen Einheiten eine Vertretung im Europarat. Seit 1957 existiert die Konferenz der Gemeinden und Regionen Europas, seit 1961 als Ständige Konferenz. In Folge des Wiener Gipfels⁴⁹ wurde die Ständige Konferenz 1994 umbenannt in die Versammlung der Gemeinden und Regionen Europas (Congress of Local and Regional Authorities of Europe, CLRAE) und offiziell in ein beratendes Organ des Ministerkomitees aufgewertet.⁵⁰ Ihre besondere Aufgabe liegt darin, den neuen Mitgliedstaaten des Europarates in den praktischen Fragen hinsichtlich der Errichtung einer effektiven lokalen und regionalen Selbstverwaltung zu helfen.

CLRAE besteht aus der Kammer der Gemeinden und der Kammer der Regionen, die zusammen über 291 gewählte Mitglieder (und deren Stellvertreter)⁵¹ verfügen, die insgesamt über 200.000 Gemeinden und Regionen in den 41 Mitgliedstaaten des Europarates vertreten. Alle zwei Jahre wird der Präsident der Versammlung abwechselnd von den beiden Kammern gewählt. Die Versammlung tritt einmal jährlich in Straßburg zusammen. Zwischen den

⁴⁸ Art. 38 der Satzung.

⁴⁹ In der Abschlusserklärung wurde der Auftrag erteilt, „to create a consultative organ genuinely representing both local and regional authorities in Europe“.

⁵⁰ S. Statutory Resolution (94) 3, 506. Sitzung (14.1.1994); geändert in der Statutory Resolution (2000) 1, 702. Sitzung (15.3.2000).

⁵¹ Das Wahlsystem differiert in den einzelnen Staaten.

Plenarsitzungen vertritt der Ständige Ausschuß die Versammlung. Er koordiniert insbesondere die verschiedenen von beiden Kammern eingesetzten Arbeitsgruppen, die Berichte über Themen wie die Lage der Selbstverwaltung in einzelnen Mitgliedstaaten, nachhaltige Entwicklung, finanzielle Situation von Gemeinden und Regionen etc. erstellen. CLRAE berät das Ministerkomitee und die Parlamentarische Versammlung zu Fragen der Lokal- und Regionalpolitik. Mit der Transformation der vormals sehr zentralistisch strukturierten mittel- und osteuropäischen Staaten ist das Thema der lokalen und regionalen Selbstverwaltung (zu dem es in Westeuropa sehr unterschiedliche Modelle gibt) in den Blickpunkt des Europarates gerückt. Die Prüfung der Situation der lokalen und regionalen Selbstverwaltung spielt insbesondere wegen der Implikationen für Minderheitenrechte beim Beitritt zum Europarat und bei den verschiedenen Monitoring-Verfahren eine große Rolle. Politische und rechtliche Leitlinien sind hierbei die verschiedenen im Rahmen des Europarates verabschiedeten Konventionen wie die Europäische Charta für lokale Selbstverwaltung (1985)⁵², die Europäische Rahmenkonvention für grenzübergreifende Zusammenarbeit samt Zusatzprotokoll (1980)⁵³, die Europäische Konvention zur Beteiligung von Ausländern am öffentlichen Leben in den Gemeinden (1992)⁵⁴, die Europäische Charta für Regionale oder Minderheitensprachen (1992)⁵⁵ und die Europäische Stadtcharta.⁵⁶

Mit einer Reihe von praktischen Instrumenten fördert CLRAE das Ziel der lokalen und regionalen Selbstverwaltung. Über ENTO (European Network of Training Organisations for Local and Regional Authorities) wird Expertenhilfe und Training für die mittel- und osteuropäischen Staaten für Verwaltungsfragen und technische Hilfe zur Verfügung gestellt; ein besonderes Unterstützungsprogramm hilft beim Entwerfen der lokalen Satzungen, bei der Reform der lokalen Institutionen und bei Fragen der finanziellen Ausstattung und der steuerlichen Unabhängigkeit; die Local Democracy Agencies (LDA) wurden auf dem Gebiet des früheren Jugoslawiens aufgebaut, um konkrete Hilfe bei der Bewältigung der Flüchtlingsprobleme und dem Wiederaufbau der öffentlichen Dienste zu leisten.

3.2.2 Der Menschenrechtsbeauftragte

3.2.2.1 Einsetzung und Umfang des Amtes

⁵² ETS 122.

⁵³ ETS 106.

⁵⁴ ETS 144.

⁵⁵ ETS 148.

⁵⁶ Zur Zeit werden weitere Konventionen vom Ministerkomitee geprüft, so die Europäische Charta zu Bergregionen, die Europäische Charta zur regionalen Selbstverwaltung und die Europäische Konvention zum Landschaftsschutz. S. auch Peter Rabe, Der Kongreß der Gemeinden und Regionen des Europarates und seine „Europäische Charta der regionalen Selbstverwaltung“, in: Niedersächsische Verwaltungsblätter, 5/1998, S. 105-110.

Auf der Sitzung zur Feier des 50jährigen Gründungstages des Europarates in Budapest (7.5.1999) wurde beschlossen, das Amt eines Menschenrechtsbeauftragten (Council of Europe Commissioner for Human Rights) zu schaffen.⁵⁷

Überlegungen für ein solches Amt hatte es schon seit Mitte der 70er Jahre gegeben, zu einer Zeit, als der EGMR noch weit weniger umfangreiche Rechte schützte.⁵⁸ Der Menschenrechtsbeauftragte sollte damals als Ombudsman diese Lücken schützen. Dieser Vorschlag wurde allerdings erst Ende der achtziger Jahre von finnischer Seite wieder aufgegriffen, die einen *amicus curiae* mit Interventionsrecht beim Gerichtshof *ex officio* vorsahen.

Die Kompetenzen, die dem Menschenrechtsbeauftragten letztendlich übertragen wurden, bleiben weit dahinter zurück. Er „*shall be a non-judicial institution to promote education in, awareness of and respect for human rights, as embodied in the human rights instruments of the Council of Europe*“.⁵⁹ Es wird ausdrücklich festgelegt, daß er die Kompetenzen der anderen Kontrollmechanismen für Menschenrechte, insbesondere die der EMRK, unangetastet lassen soll und andere Funktionen als diese ausüben soll. Er ist ausdrücklich nicht bevollmächtigt, individuelle Beschwerden entgegenzunehmen.⁶⁰ Sein Aufgabenbereich ist recht vielfältig, aber auch etwas vage: er soll die Menschenrechtserziehung fördern, mit den nationalen Ombudsmännern für Menschenrechte zusammenarbeiten, mögliche Schwächen im Recht oder der Rechtsanwendung im Menschenrechtsbereich der Mitgliedstaaten auffinden und Verbesserungsmöglichkeiten vorschlagen und dem Ministerkomitee und der Parlamentarischen Versammlung Berichte zu Einzelfragen vorlegen.⁶¹

Der Menschenrechtsbeauftragte wird von der Parlamentarischen Versammlung von einer Liste mit drei Vorschlägen des Ministerkomitees mit einfacher Mehrheit für eine einmalige Amtszeit von sechs Jahren gewählt.⁶² In Frage kommen Persönlichkeiten von „*high moral character having a recognised expertise in the field of human rights*“.⁶³

Die Schaffung des Amtes vollzog sich nicht ohne Widerstand und Kritik an der Konzeption. Es wurde weithin aus der Organisation geltend gemacht, alle dem Menschenrechtsbeauftragten übertragenen Aufgaben würden schon von anderen Einheiten des Europarates geleistet. Zudem bräuchte man für die effektive und umfassende Erledigung seiner Aufgaben viel Personal oder zumindest ein Staatenberichtssystem, um die Informationen zu sammeln. Weder der EGMR noch die Menschenrechtsdirektion waren bereit, Budgeteinbußen und Kompetenzverluste hinzunehmen. Das Ministerkomitee hat so nur 3 bis 4 A-Posten (vergleichbar dem Höheren Dienst) durch kostenneutrale Umsetzung (also ohne Schaffung

⁵⁷ MK, Res (99) 50, 104. Sitzung des Ministerkomitees.

⁵⁸ Interview Müller-Rappard.

⁵⁹ MK, Res. (99) 50, Art. 1, Abs. 1.

⁶⁰ *Ibid.*, Art. 1, Abs. 2.

⁶¹ *Ibid.*, Art. 3.

⁶² *Ibid.*, Art. 9 und Art. 11.

⁶³ *Ibid.*, Art. 10.

von neuen Stellen) zugesagt.⁶⁴ Selbst der Direktor des Büros des Menschenrechtsbeauftragten bezeichnet die Schaffung des Amtes des Menschenrechtsbeauftragten als „öffentlichkeitswirksames Geburtstagsgeschenk, das die Regierungen nichts kostet, dem Ministerkomitee keine Doppelarbeit macht und insgesamt ein Akt symbolischer Politik ist“.⁶⁵ Durch die bunte Mischung der Aufgaben des Menschenrechtsbeauftragten war es zu erwarten, daß es sehr stark auf die Persönlichkeit und die Interessenschwerpunkte des Amtsinhabers für die Gestaltung der Tätigkeit ankommen würde. Als erster Menschenrechtsbeauftragter wurde der spanische Verwaltungsrechtler Alvaro Gil-Roblez gewählt, der zuvor Ombudsman für Menschenrechte in Spanien gewesen war.⁶⁶

3.2.2.2 Überblick über die Tätigkeit im ersten Jahr

Gil-Roblez trat sein Amt im November 1999 an. Zu dieser Zeit war die russische Offensive gegen die fundamentalistischen Rebellen in Tschetschenien in vollem Gange. Da Gil-Roblez über sehr gute Kontakte zum russischen Außenminister Iwanow⁶⁷ verfügte, wurde der Tschetschenien-Krieg zum medienwirksamen Auftakt seiner Tätigkeit.

Vom 29.11. bis 3.12.1999 unternahm Gil-Roblez eine Reise nach Moskau und Tschetschenien, organisiert von den zuständigen föderalen russischen Stellen.⁶⁸ Sein Reisebericht war der erste Augenzeugenbericht einer Vertreters einer internationalen Organisation aus Tschetschenien seit Beginn der russischen Offensive und traf deshalb auf großes Interesse.⁶⁹ Außenminister Iwanow hatte sich davor geweigert, eine Mission der OSZE oder der UN-Menschenrechtsbeauftragten Mary Robinson zuzulassen. Der Reisebericht ist jedoch so weit darauf bedacht, die russische Seite nicht vor den Kopf zu stoßen, daß er im Vergleich mit anderen Berichten fast schon einer Parteinahme für die Russische Föderation gleichkommt, insbesondere wenn es um die Schilderung der Situation der tschetschenischen Flüchtlinge oder der politischen Ziele der tschetschenischen Kämpfer geht.

Schon in diesem Bericht schlägt Gil-Roblez die Einsetzung eines Menschenrechtsbeauftragten für die Gebiete unter russischer Kontrolle vor, der nicht nur als ein Vermittler zwischen der Zivilbevölkerung und der russischen Armee, sondern auch als ein Adressat für Menschenrechtsbeschwerden im Ersatz für das nicht funktionierende Verwaltungs- und Gerichtswesen dienen soll. Außerdem schlägt er ein Seminar zum Thema „Die Rolle der

⁶⁴ Mit der Besetzung dieser Stellen gab es einige Schwierigkeiten, weil sich keine Tauschwilligen für die Arbeit im Büro des Menschenrechtsbeauftragten fanden; die Arbeit in dieser kleinen Einheit ohne Aufstiegsmöglichkeiten ist wohl recht unattraktiv. Das Amt des Menschenrechtsbeauftragten ist genauso (gut) dotiert wie das eines Richters am EGMR.

⁶⁵ Interview Müller-Rappard.

⁶⁶ Weitere Kandidaten waren Gret Haller (Schweiz) und Monica Luisa Macovei (Rumänien), s. *Kommissar für Menschenrechte*, Das Parlament, 24.9.1999.

⁶⁷ Iwanow war Botschafter in Spanien gewesen.

⁶⁸ Gemäß Res. (99) 50, Art. 6, sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, dem Menschenrechtsbeauftragten bei seiner Arbeit, inklusive seiner Reisetätigkeit, behilflich zu sein.

⁶⁹ Vorgestellt auf der 691. Sitzung des Ministerkomitees vom 7.-9.12.1999.

demokratischen Institutionen im Aufbau eines Rechtsstaates“ im Nordkaukasus vor. Diese beiden Vorschläge wurden im Frühjahr zum Orientierungspunkt der Auseinandersetzungen zwischen der russischen Regierung, dem Ministerkomitee und der Parlamentarischen Versammlung.

Gil-Roblez schließt mit dem Urteil, diese erste Reise sei *„a good omen for the future and the future role of the Commissioner for Human Rights (...) ; but it is above all a resounding demonstration of the role of the Council of Europe, of the acknowledgement by an important member State of the potential assistance that the Council could provide, and of the wish of Russia to co-operate openly and closely with the Council of Europe to better resolve certain domestic problems touching human rights protection.“*⁷⁰

Vom 25. bis zum 28.2.2000 unternahm Gil-Roblez, begleitet von internationaler Presse⁷¹, die damit zum ersten Mal seit Beginn der russischen Offensive wieder aus Grozny direkt berichten konnte, eine zweite Reise nach Moskau und in den Kaukasus.⁷² Das Medienecho war dementsprechend groß. Den Bericht über seine Reise stellte Gil-Roblez am 1.3.2000 im Ministerkomitee vor.⁷³ Den Abgeordneten der Parlamentarischen Versammlung des Europarates war dahingegen eine Reise nach Tschetschenien untersagt worden. Gil-Roblez setzte sich in seinem Gespräch mit Iwanow für die Präsenz der anderen internationalen Organisationen (insbesondere des Roten Kreuzes) ein, die in Folge dessen auch wieder beschränkten Zugang zu Tschetschenien bekamen.

Zum Zeitpunkt der Reise hatte der russische Präsident Putin schon die Einrichtung eines „Sonderbeauftragten des Präsidenten der Russischen Föderation zum Schutz der Menschen- und Bürgerrechte in der Tschetschenischen Republik“ beschlossen, das von Wladimir Kalamanov besetzt werden sollte. Gil-Roblez schlug die Entsendung mehrerer Mitarbeiter der Europarates in dessen Büro vor. Der Europarat solle sich auch an der Finanzierung des Büros (ca. 300.000 US \$) beteiligen. Dies wurde im Sommer 2000 auch umgesetzt.

Mit seinen Berichten und den darin gemachten Vorschlägen bestimmte Gil-Roblez die Position des Ministerkomitees im Tschetschenien-Konflikt und zog das Interesse der Medien auf den Europarat.

Die anderen Aufgabenbereiche des Menschenrechtsbeauftragten wurden im ersten Jahr nicht sehr stark ausgefüllt. Das einzige andere größere Projekt war ein Bericht über die Menschenrechtssituation in Georgien, das erst im Jahr zuvor Mitglied geworden war. Gil-Roblez informierte sich vom 1. bis zum 10.6.2000 in Georgien über die Menschenrechtssituation und lieferte einen sehr detaillierten Bericht über Probleme wie Willkür von Polizei und Justiz, die Situation in den Haftanstalten, die Lage der Flüchtlinge und den Konflikt mit Abchasien. Sein Bericht füllte in Teilen eine Lücke, die durch das Fehlen der

⁷⁰ Ibid., Punkt III, i.

⁷¹ Um diesen Punkt hatte Gil-Roblez lange mit Iwanow verhandelt; man einigte sich schließlich auf eine gleiche Anzahl russischer und internationaler Medienvertreter.

⁷² Die Auffanglager wurden allerdings nicht besichtigt, da dies die „besondere Verantwortung des Anti-Folter-Komitees“ sei.

⁷³ Report by Alvaro Gil-Roblez, Commissioner for Human Rights to the Committee of Ministers, 1.3.2000.

Ratifikation der Anti-Folter-Konvention (mit seinem Inspektions-Mechanismus der Haftanstalten) existierte.⁷⁴ Allerdings bleibt angesichts des andauernden und gründlichen Monitoring-Verfahrens der Parlamentarischen Versammlung gegenüber Georgien (in dem dieselben Probleme angesprochen werden) die Frage, worin der Mehrwert der Untersuchung durch den Menschenrechtsbeauftragten besteht, der sich in seinem Bericht selbst „nicht als berichterstattender Experte oder öffentlicher Ankläger, sondern als jemand, der Probleme benennt“ sieht.

Abgesehen von dem spektakulären Anfang im Tschetschenien-Konflikt bleibt also abzuwarten, in welchen Bereichen der Menschenrechtsbeauftragte eine sinnvolle, nicht mit der Tätigkeit anderer kollidierende oder diese duplizierende Aufgabe bekommt.

3.2.3 Die Kommission „Demokratie durch Recht“ (Venedig-Kommission)

Die „Europäische Kommission für Demokratie durch Recht“, kurz Venedig-Kommission genannt, wurde im Januar 1990 auf Initiative des ehemaligen Präsidenten des italienischen Verfassungsgerichtshofs und späteren Europaminister, La Pergola, mit dem Ziel gegründet, den mittel- und osteuropäischen Transformationsstaaten beim Aufbau einer parlamentarischen Demokratie und der Schaffung rechtsstaatlicher Strukturen mit juristischem Rat beizustehen. Die Venedig-Kommission ist kein statutarisches Organ des Europarates, sondern wurde aufgrund eines Partial Agreements gegründet.⁷⁵ Der Europarat führt aber die Sekretariatsgeschäfte. Inzwischen sind alle 41 Europaratesstaaten auch Mitglieder der Kommission. Armenien, Aserbaidshan, Belarus und Bosnien-Herzegowina sind assoziierte Mitglieder; eine Reihe von Staaten sind Beobachter.⁷⁶

Die Arbeit der Kommission wird durch jährliche Beiträge, die nach einem ähnlichen Schlüssel wie die Beiträge zum Europarat berechnet werden, finanziert.⁷⁷

Die Kommission setzt sich aus von den Regierungen auf vier Jahre bestellten Vertretern zusammen, die als weisungsfreie Experten agieren.⁷⁸ Zwischen den vierteljährlichen Plenarsitzungen in Venedig wird die fachliche Arbeit von ständigen Unterkommissionen oder von ad hoc gebildeten Arbeitsgruppen verrichtet.⁷⁹

⁷⁴ Im Juni 2000 ratifizierte Georgien die Anti-Folter-Konvention.

⁷⁵ MK, Res. (90) 6, verabschiedet auf der 86. Sitzung des Ministerkomitee am 10.5.1990.

⁷⁶ Argentinien, Kanada, Heiliger Stuhl, Japan, Kasachstan, Süd-Korea, Kirgistan, USA, Uruguay. An den Plenarsitzungen nehmen regelmäßig auch Vertreter der OSZE und der Europäischen Union teil.

⁷⁷ Darüber hinaus trägt die italienische Regierung den Hauptteil der Kosten der vierteljährlichen Plenarsitzungen in Venedig.

⁷⁸ Es handelt sich um angesehene Völker- und Verfassungsrechtler, Politologen, Richter der nationalen obersten Gerichte oder auch Diplomaten. Deutsches Mitglied ist Prof. Helmut Steinberger, Direktor des Max-Planck-Instituts für Völkerrecht Heidelberg.

⁷⁹ Unterkommissionen existieren zu folgenden thematischen Bereichen: Verfassungsgerichtsbarkeit, Bundes- und Föderalstaat, Völkerrecht, Minderheitenschutz, Verfassungsreform, Demokratische Institutionen, Südafrika, Mittelmeerraum und Notstandsrechte.

Arbeitsgruppen gibt es zu folgenden Themen: Internationale Berater zum kroatischen Verfassungsgericht; Ombudsman-Institutionen in Bosnien-Herzegowina; Verantwortlichkeit von Bosnien-Herzegowina für die Einwanderung und Asyl;

Die Venedig-Kommission erstellt zum einen Studien aus eigener Initiative. So hat sie 1991 den Entwurf der Europäischen Minderheitenkonvention ausgearbeitet, der vom Ministerkomitee allerdings nicht verabschiedet wurde, da er einigen Staaten zu weit ging. Wesentliche Punkte des Entwurfs sind aber in die 1995 beschlossene Europäische Rahmenkonvention für den Schutz der Minderheiten eingegangen. Andere Studien betrafen die Beteiligung der Minderheiten am öffentlichen Leben, die Finanzierung der politischen Parteien, die Mitwirkung von Untergliederungen der Staaten (Bundesländer, Regionen, Kantone etc.) beim Abschluß völkerrechtlicher Verträge, die Zusammensetzung der Verfassungsgerichte u.a.⁸⁰

Zum anderen wird die Kommission von der Parlamentarischen Versammlung, vom Ministerkomitee oder vom Generalsekretär des Europarates, von Mitgliedstaaten und auch vom Hohen Repräsentanten in Bosnien-Herzegowina und der internationalen Verwaltung für das Kosovo um Gutachten zu Entwürfen von Verfassungsgesetzen, von Wahlgesetzen, von Minderheitenregelungen und zu internationalen Abkommen ersucht. Diese Gutachten werden von aus zwei bis vier Experten bestehenden Arbeitsgruppen mit Beteiligung von Vertretern der betreffenden oder interessierten Staaten ausgearbeitet, in der Plenarsitzung diskutiert und verabschiedet und an die Auftraggeber weitergeleitet. Insbesondere bei der Prüfung des Beitrittsesuches und beim Monitoring-Verfahren der Parlamentarischen Versammlung spielt die Position der Venedig-Kommission und die Umsetzung ihrer Vorschläge durch die betroffenen Staaten eine gewichtige Rolle.

Gelegentlich äußert sich die Kommission auch von sich aus zu demokratiepolitisch oder staatsrechtlich bedenklichen Regierungsmaßnahmen.

Der geographische Schwerpunkt der Arbeit der Kommission liegt inzwischen im südosteuropäischen Raum (Kroatien, Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Moldawien, Albanien, Ukraine und Kaukasus-Republiken).

Natürlich werden die Gutachten und Stellungnahmen der Kommission nicht in allen Fällen befolgt. Trotzdem ist die Venedig-Kommission zu einem der Aktivposten des Europarates geworden, zumal sie in ihrem Bereich Tätigkeiten entfaltet, die von der EU nicht wahrgenommen werden, auf deren Ergebnisse diese aber für die Gestaltung ihrer Beziehungen zu den jeweiligen Staaten angewiesen ist.

Es ist nun geplant, die Kommission mit der Funktion der vom Europarat zu gründenden Institution zur Auslegung aller Europarates-Konventionen (mit Ausnahme der EMRK) zu betrauen.⁸¹

Restrukturierung der Menschenrechtsmechanismen in Bosnien-Herzegowina; Brcko Arbitration; Einrichtung eines Staatsgerichtshofes in Bosnien-Herzegowina; Gerichtswesen im Kosovo; Ombudsman Kosovo; Wahlregelungen Kosovo; Wahlgesetzgebung Albanien; Verfassungsgerichtshof Albanien; oberster Gerichtshof Albanien; Justizreform in Bulgarien; Lokalverwaltung und territoriale Organisation in Moldawien; Verfassungsreform Moldawien.

⁸⁰ Für eine Liste der Studien siehe Annual report of activities for 1999, CM(2000) 64m Volume I, Appendix IV.

⁸¹ S.auch Kap. 3.3. Pierre Garrone, La Commission de Venise à la veille de son dixième anniversaire, in: Rivista di studi politici internazionali, Jg. 66/1999, Heft 4, S. 527-548 und Giorgio Gaja, New Instruments and Institutions for Enhancing the Protection of Human Rights in Europe, in Alston, Philipp, The EU and Human Rights, Oxford 1999, S. 781-800.

3.3 Versuche der Strukturreform: Wise Persons' Committee

3.3.1 Einsetzung, Zusammensetzung und Arbeitsphase

Die Forderungen nach einer strukturellen Reform des Europarates waren bereits 1993 von der Parlamentarischen Versammlung und auf dem Wiener Gipfel der Staats- und Regierungschefs erhoben worden. Aber erst auf dem Straßburger Gipfel 1997 wurde dieser Forderung von den Staats- und Regierungschefs hinreichend Nachdruck verliehen. Die Aufforderung an das Ministerkomitee „to adapt to its new tasks and its enlarged membership and to improve its decision-making process“⁸² sollte zügig durchgeführt werden. Frankreich schlug vor, zu diesem Zweck einen sogenannten „Rat der Weisen“ (Committee of Wise Persons) einzusetzen, der aus vier oder fünf unabhängigen Personen bestehen sollte. Dies ließ sich in den darauffolgenden Beratungen im Ministerkomitee jedoch nicht durchsetzen. So wurde schließlich ein Gremium beschlossen, das aus fünf unabhängigen Persönlichkeiten und fünf Vertretern ex officio bestehen sollte. Über die Besetzung des Gremiums mit „unabhängigen Persönlichkeiten“ kam es zu Auseinandersetzungen, da alle großen Mitgliedstaaten⁸³ einen Vertreter entsenden wollten. Schließlich kam man zu dem Kompromiß, daß kein Land außer Rußland einen Vertreter schicken sollte. Über die ex officio-Plätze war jedes große Mitgliedsland aber doch wieder vertreten. Über dieses diplomatische Spiel waren insbesondere kleinere nicht vertretene, aber in der Sache sehr engagierte Länder wie die Niederlande empört. Die schließliche Besetzung spiegelt also die Machtverhältnisse innerhalb des Europarates wieder⁸⁴, dazu muß gesagt werden, daß mehrere Mitglieder zudem eigene strategische Interessen innerhalb des Europarates verfolgten.⁸⁵ Für ein wirklich unabhängiges Gremium gab es keine politische Unterstützung; auffällig ist vor allem das Fehlen von unabhängiger wissenschaftlicher Expertise.⁸⁶

Der Aufgabenbereich des Komitees wurde in den Terms of Reference umrissen. Beachtung sollten insbesondere die Fragen finden, wie die Arbeit des Europarates in den „fields of excellence“ gestärkt werden könnten, welche Aktivitäten Priorität haben bzw. in Frage gestellt werden sollten, wie die Beziehungen zu anderen europäischen und transatlantischen Organisationen verbessert werden könnten, wie das Profil und die Wahrnehmbarkeit des Europarates verstärkt werden könnten. In diesem Zusammenhang sollten insbesondere die

⁸² Abschlußerklärung des Straßburger Gipfels vom 11.10.1997, Aktionsplan, Kap. V, Abschnitt 1.

⁸³ Frankreich, Deutschland, Italien, Großbritannien, Rußland.

⁸⁴ Mario Soares (Vorsitzender)/Spanien, Gret Haller/Schweiz, Tarja Halonen/Finland, Laszlo Kovacs/Ungarn, Vladimir Shustov/Russland; ex officio: Leni Fischer/Deutschland, Präsidentin der Parlamentarischen Versammlung, Antonio La Pergola/Italien, Präsident der Venedig-Kommission, Audrey Glover/Großbritannien, Vertreter der EU-Präsidentschaft, Hanna Suchocka/Polen, Vertreterin des OSZE-Vorsitzes, Joelle Timsit/Frankreich, Vertreterin des Gastlandes.

⁸⁵ Gret Haller strebte das Amt des Menschenrechtskommissars an, Hanna Suchocka kandidierte später für die Präsidentschaft der Parlamentarischen Versammlung.

⁸⁶ Interview Huber.

Arbeitsmethoden innerhalb und die Synergie zwischen den einzelnen Organen des Europarates verbessert werden, das System von Konventionen und Partial Agreements sollte mit Blick auf eine Homogenisierung und Rationalisierung untersucht werden und der verbesserte Einsatz von finanziellen und personellen Ressourcen initiiert werden.

Das Komitee trat zwischen Januar 1998 und Oktober 1998 siebenmal im Plenum zusammen, daneben fanden mehrmals Sitzungen der eingesetzten vier Arbeitsgruppen statt. In diesen Sitzungen wurden rund 30 Personen, die wichtige Positionen innerhalb des Europarates innehatten, interviewt. Zusätzlich wurden von unterschiedlicher Seite unaufgefordert 14 schriftliche Beiträge eingereicht. Auf einige Aspekte dieser mündlichen und schriftlichen Beiträge soll kurz eingegangen werden, bevor der Schlußbericht vorgestellt wird.

Der originellste Beitrag kam von Seiten der Tschechischen Republik, die die Einsetzung einer „general judicial authority“ vorschlug.⁸⁷ Deren Hauptaufgabe sollte die bindende Entscheidung über Streitigkeiten zwischen Mitgliedstaaten über die Anwendung und Interpretation von Konventionen des Europarates sein. Zur Begründung wird ausgeführt: „*the vast system of conventions is usually felt to be lacking in transparency. In cases where several texts contain different rules on the same or related questions, it is not always clear which one should apply. One of the main reasons for the whole system's lack of cohesion is precisely the lack of a judicial body to solve problems of this kind in specific cases*“. Laut tschechischem Beitrag könnte ein solches Gericht entweder durch eine Ergänzung des Statuts (dies wäre eine langwierige Prozedur, da alle Mitgliedstaaten ratifizieren müßten), durch einen völkerrechtlichen Vertrag (der auch ratifikationspflichtig wäre und eine starke Interferenz mit dem System des Europarates bedeuten würde) oder durch eine Erweiterung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (eventuell durch eine neue Kammer mit Völkerrechtlern) eingesetzt werden. Nach ersten Diskussionen reichte die Tschechische Republik eine revidierte Fassung ein, die sehr abgeschwächt nur noch ein Gremium mit Beratungsfunktion vorsah.⁸⁸ Der tschechische Vorschlag wurde nicht berücksichtigt, ja nicht einmal im Abschlußbericht erwähnt. Es ist ein Beispiel dafür, wie mit innovativen Beiträgen, die einen Schwachpunkt der Organisation zu heilen versuchten, verfahren wurde.

Ein sehr kritischer Beitrag kam von der Ständigen Konferenz für Lokale und Regionale Selbstverwaltung.⁸⁹ Damals noch ein Unterorgan des Ministerkomitees, kritisierte sie die mangelnde Einbindung und Konsultation von Seiten des Ministerkomitees und der Parlamentarischen Versammlung, insbesondere jedoch von den Steering Committees und den Select Committees of Experts. Sie verlangte eine finanzielle Stärkung, eine Erweiterung der

⁸⁷ GT-SUIVI(98)10, 12.3.1998.

⁸⁸ CM/Inf(98)20, 25.5.1998.

⁸⁹ SAGES(98)6, 11.3.1998.

Arbeitsbereiche und eine Aufwertung des Sekretariats (mit dem Recht, an Treffen der Direktoren teilzunehmen).

Die französische Vertreterin Joelle Timsit wendete sich in ihrem Beitrag gegen eine „variable Geometrie“ innerhalb des Europarates durch die Zunahme von Partial Agreements.⁹⁰ Ihrer Ansicht nach hat die Strategie, daß Staatengruppen außerhalb der gemeinsamen Programme der Organisation kurzfristige Aktivitäten planen und finanzieren und damit eine stärkere Regionalisierung der Arbeit ermöglichen, zwar den Vorteil einer Intensivierung der Arbeit, aber vor allem den Nachteil, daß die Kohärenz der Arbeit verloren ginge und einzelne Staaten sogar die Möglichkeit hätten, durch freiwillige Kontributionen ihre Prioritäten zu oktroyieren.⁹¹

Der stellvertretende Generalsekretär Hans-Christian Krüger warnte in seinem Beitrag davor, einzelne Arbeitsbereiche im Zuge einer Straffung der Tätigkeit einzustellen, *„since loss of regular contact with the relevant governmental and non-governmental experts in a particular field would impair the organisation’s ability to respond quickly and effectively when issues in these sectors again come to the top of the political agenda. It should be borne in mind that the capacity of the Council of Europe to rise to the challenge of assisting the democratic transformation of the former communist countries derived from its accumulated experience and networks of experts over a wide range of fields.“*⁹²

Die Ausschüsse des Komitees der Weisen erstellten einen vorläufigen Abschlußbericht, der noch einmal im Plenum zum letztendlichen Abschlußbericht redigiert wurde. Ein Vergleich der vorläufigen und der endgültigen Fassung zeigt, wie sehr die gemäßigten Reformvorschläge weiter gestutzt wurden.⁹³ Der Vorschlag „Decisions by the Committee of Ministers for which unanimity is not statutorily required should be taken more frequently by majority votes“ wird so z.B. umformuliert zu „While recognising the inherent strength in consensus voting, we recommend that decisions by the Committee of Ministers for which unanimity is not statutorily required be taken by majority votes. The search for consensus decisions should nevertheless continue to be a priority.“

Von dem Abschlußbericht waren also keine revolutionären Vorschläge für eine Reform des Europarates zu erwarten; vielmehr geben die Arbeitsergebnisse des Komitees der Weisen politisch durchsetzbare Reformvorschläge aus dem Umfeld der Organisation wieder. Diese sollen nun dargestellt werden, um einen Überblick über die Ansatzpunkte der Reformbemühungen zu geben.

⁹⁰ SAGES(98)26.

⁹¹ Timsit verweist auf Res. 96(36), in der für Partial Agreements ein Kriterienkatalog aufgestellt wird. Partial Agreements müssen sich an den Prioritäten des Europarates ausrichten, sie müssen mindestes ein Drittel der Mitgliedstaaten umfassen und sie müssen sich um Synergie mit den Organen und dem Sekretariat des Europarates bemühen.

⁹² „Food for thought for the Wise Persons“, SAGES-GT3(98).

⁹³ SAGES(98)41.

3.3.2 Abschlußbericht

Der 103. Sitzung des Ministerkomitees wurde der 25seitige Abschlußbericht vorgelegt.⁹⁴ Der in zwei Hauptkapitel gegliederte Text untersucht in Kapitel I unter dem Titel „Building Greater Europe without dividing lines“ die politische Rolle des Europarates und das Verhältnis zu anderen internationalen Organisationen. Kapitel II mit dem Titel „A more efficient and effective Council of Europe“ beschreibt in fünf Unterkapiteln die organisationsinternen Reformvorschläge. Die Ergebnisse werden dann noch einmal in 25 Hauptempfehlungen zusammengefaßt.

Die Hauptaufgabe des Europarates wird in der Förderung und Sicherung der demokratischen Stabilität gesehen. Nach der Phase der Erweiterung und des Beitritts zu Konventionen läge die Priorität der Arbeit nun in der Sicherung der Normerfüllung durch die Mitgliedstaaten. Der Europarat müsse von einem statischen Ansatz (der die formelle Ratifikation von Konventionen in den Vordergrund stellt) zu einem dynamischen Ansatz kommen, d.h. den Prozess der Transformation in den neuen Mitgliedstaaten weiter begleiten. Das Ministerkomitee müsse dabei insbesondere gegen Rechtsverletzungen deutlicher Position beziehen.

Der Europarat sei sowohl eine politische Organisation, eine „standard-setting institution“ als auch eine Rahmenstruktur für intergouvernementale Kooperations- und Hilfsprogramme.

Die Zusammenarbeit mit der EU wird als besonders wichtig erachtet. Es wird daran erinnert, daß der Europarat in der Vergangenheit die Voraussetzungen zum Beitritt von Staaten zur EU geschaffen hat und diese Rolle immer noch innehat. Daher sollen die gemeinsamen Programme weiter ausgebaut werden. Um die Zusammenarbeit auf eine gesicherte Grundlage zu stellen, soll ein Rahmenabkommen ausgearbeitet werden. Es wird als wünschenswert erachtet, daß die EU eine Vertretung beim Europarat eröffnet. Die Beziehungen zwischen Parlamentarischer Versammlung und Europaparlament sollen intensiviert werden.

Das institutionell recht schwierige Verhältnis zur OSZE⁹⁵ wird nicht grundsätzlich thematisiert. Für eine bessere Kooperation sollen die Außenministerien der Mitgliedstaaten ihre Arbeit besser koordinieren, um die jeweiligen Vorteile beider Organisationen effizienter zu nutzen. Zwischen den beiden Organisationen soll ein „Memorandum of Understanding“ geschlossen werden, das dem jeweiligen Vorsitzenden einen Status bei ministeriellen Treffen und den Informationsaustausch sichert und die Wahlbeobachtung besser koordiniert.

⁹⁴ CM(98)178, 20.10.1998.

⁹⁵ Kap. 2.2.2.3.

Zur Verbesserung der Entscheidungsfindung innerhalb der Organisation wird besonders die Notwendigkeit einer aktiven Teilnahme der Außenminister an den Treffen des Ministerkomitees auf ministerieller Ebene unterstrichen.⁹⁶ Mehr Entscheidungen sollen durch Mehrheitsbeschluß fallen. Das Präsidium des Ministerkomitees soll eine aktivere Rolle, vor allem in Situationen, die eine schnelle Stellungnahme verlangen, bekommen. Insbesondere die Rolle des Vorsitzenden des Ministerkomitees (im halbjährlichen Wechsel die Außenminister) soll aufgewertet werden; er soll Sondersitzungen einberufen können, auswärtige Gastsprecher einladen können und Sonderbeauftragte für politische Missionen ernennen können. Auf der Botschafterebene soll eine höhere Effizienz durch die Straffung der Tagesordnungen erreicht werden; den Debatten über Themen wie Beitritte zur Organisation, Resolutionen und Empfehlungen der Parlamentarischen Versammlung, den politischen Richtlinien und den Monitoring-Verfahren soll mehr Platz eingeräumt werden. Die Arbeitsbelastung durch die intergouvernementale Arbeit soll durch die Reduzierung der Berichterstattergruppen (rapporteur groups) vermindert werden.

Es werden keine Vorschläge zur Verbesserung der Arbeitsweise der Parlamentarischen Versammlung gemacht. Vielmehr soll ihre Stellung dadurch gestärkt werden, daß sie vom Ministerkomitee vor der Verabschiedung von Konventionen und Zusatzprotokollen sowie der Festlegung des Gesamthaushaltes und des Teilhaushaltes für die Parlamentarische Versammlung offiziell konsultiert wird. Auch soll die Parlamentarische Versammlung in die Koordinationstreffen mit anderen Internationalen Organisationen integriert werden. Der Name der Parlamentarischen Versammlung soll auch in der Satzung von „Beratender Versammlung“ zu „Parlamentarischer Versammlung“ geändert werden.

Das Sekretariat des CLARE soll durch die Ernennung eines Direktors (Head of the Secretariat) aufgewertet werden. Der Kongreß soll stärker vom Ministerkomitee konsultiert werden und größere Autonomie in der Verwaltung seines Teilhaushaltes haben. Die Delegierten im Kongreß sollen stärker in die Arbeit integriert werden.

Der Generalsekretär soll mehr Kompetenzen im Bereich des Monitoring bekommen. Insbesondere soll er dem Ministerkomitee konkrete Maßnahmen als Resultat des Monitoring vorschlagen können.

Die Venedig-Kommission soll nicht bindende Meinungen zu Verfassungsfragen und Fragen von grundlegendem rechtlichen Interesse (auf Aufforderung der Organe des Europarates) und zur Interpretation von Konventionen und anderen rechtlichen Instrumenten (auf Aufforderung des Ministerkomitees) geben.

⁹⁶ Gerade die großen westlichen Staaten sind oft nur durch Staatssekretäre vertreten.

Unter den Stichworten „Konzentration, Koordination und Kohärenz“ soll das System der Konventionen rationalisiert werden, zugleich flexibler werden und besser evaluiert werden. Das Ministerkomitee soll jedes Jahr eine Liste von prioritären intergouvernementalen Handlungsfeldern aufstellen, obsoletere und marginale Programme sollten beendet bzw. auf Eis gelegt werden. Für die prioritären Programme soll das Generalsekretariat dann mehr Spielraum im Budget haben. Zugleich soll eine stärkere Erfolgskontrolle stattfinden. Die Budgetstruktur soll erfolgsorientiert sein; das derzeitige System von einjähriger Programmfinanzierung soll auf mehrere Jahre erweitert werden. Staatengruppen sollen durch Sonderbudgets kurzfristige Programme durchführen können, mit Zustimmung des Ministerkomitees, aber ohne die Notwendigkeit eines formellen Partial Agreements.

Bezüglich des Monitoring wird vorgeschlagen, die grundsätzlich vertraulichen Berichte des Anti-Folter-Komitees sowie die Berichte der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz stärker in die Arbeit des Monitoring-Ausschusses der Parlamentarischen Versammlung zu integrieren. Die Berichte der verschiedenen Monitoring-Mechanismen sollen, soweit möglich, veröffentlicht werden (auch die des Anti-Folter-Komitees und der Rahmenkonvention für den Schutz von nationalen Minderheiten); in besonderen Fällen soll ein Zeitplan für die Erfüllung von Empfehlungen aufgestellt werden, dessen Nichteinhaltung die Veröffentlichung des Berichtes zur Folge hat.

Zur verbesserten Umsetzung von Empfehlungen soll die Kooperation mit den nationalen Organen des Rechtssystems verbessert werden.

Das Ministerkomitee soll sich stärker mit Fragen der Implementierung von rechtlichen Verpflichtungen befassen, die ihm von der Parlamentarischen Versammlung oder dem Generalsekretär vorgelegt werden. Der Generalsekretär soll bevollmächtigt werden, Berichtersteller von außerhalb der Organisation zu ernennen und Missionen zusammen mit dem Vorsitzenden des Ministerkomitees in betroffene Länder zu unternehmen.

Mit dem Ziel, die Effektivität der Organisation zu verbessern, sollen die Arbeitsergebnisse des Europarates besser kommuniziert werden. So sollen Berichte weniger formalistisch und stärker resultatorientiert sein, offizielle Texte sollen in mehr als den zwei offiziellen Sprachen und Urteile des Gerichtshofes zumindest noch in der Sprache des betroffenen Landes veröffentlicht werden. Nichtregierungsorganisationen sollen besser eingebunden werden. Die Informations- und Dokumentationszentren sollen ausgebaut werden. Die Anbindung der nationalen Parlamente an die Parlamentarische Versammlung soll durch jährliche Debatten über bestimmte Resolutionen der Parlamentarischen Versammlung in den nationalen Parlamenten verbessert werden; auch könnten nationale Parlamente Resolutionsvorschläge an die Parlamentarische Versammlung machen.

Das Gesamtbudget der Organisation soll erhöht werden, auch durch Finanzierung von Einzelaktivitäten der Organisation. Die Möglichkeit von privater Finanzierung soll geprüft werden. Finanzierung durch die Europäische Union via gemeinsamer Projekte (joint projects) soll verstärkt werden.

Die oben aufgeführten Empfehlungen des Abschlußberichtes sollten vom Ministerkomitee in Zusammenarbeit mit dem Generalsekretär umgesetzt werden. Das Ministerkomitee verabschiedete in der 106. Sitzung (10./11.5.2000) einen Bericht über die Follow-up-action zum Abschlußbericht des Rates der Weisen.⁹⁷ Fast alle der 25 Hauptempfehlungen wurden nach Auffassung des Ministerkomitees umgesetzt oder sind in der Phase der Umsetzung, wobei die Interpretation in manchen Punkten hinter den Absichten des Rates der Weisen zurückbleibt. So wird die Forderung nach einem verstärkten Mitspracherecht, ja einem Mitentscheidungsrecht der Parlamentarischen Versammlung abgelehnt.⁹⁸ Das bisherige System der sechsmonatigen Rotation im Vorsitz des Ministerkomitees soll beibehalten werden, es soll keine automatischen Mitglieder im Präsidium des Ministerkomitees geben. Der Forderung nach mehr Transparenz im Monitoring-Verfahren des Ministerkomitees wird mit dem nicht sehr weitreichendem Schritt begegnet, in zukünftigen Monitoring-Verfahren die Länderbeiträge zu veröffentlichen.⁹⁹

Die weitreichendsten Schritte unternimmt das Ministerkomitee in der Neustrukturierung des Budgets und in der Informationspolitik, in der nun neue Technologien eingesetzt werden.

Die Selbstverständlichkeit, mit der die meisten Empfehlungen umgesetzt wurden bzw. als umgesetzt erklärt werden, verdeutlicht, so ein zuständiger Beamter des Sekretariats, wie wenig imaginativ und wie sehr realistisch der Bericht der Weisen war; empfohlen wurde nur, was sowieso für alle Mitglieder des Ministerkomitees zustimmungsfähig war.¹⁰⁰ Huber bezeichnet die Arbeit des Rates der Weisen denn auch als „verpaßte Chance“ und geht davon aus, daß die nun stattfindenden Reformen, insbesondere im Budget und in der Informationspolitik, auch ohne dieses Gremium in Gang gesetzt worden wären.

3.4 Mitarbeit von Nichtregierungsorganisationen

Internationale Nichtregierungsorganisationen (NGOs)¹⁰¹ haben in den letzten Jahrzehnten einen beeindruckenden Aufschwung erlebt – sowohl zahlenmäßig als auch in der Wahr-

⁹⁷ CM(2000)57.

⁹⁸ Der Präsident der Versammlung bekommt nur das Recht, schriftliche Beiträge zu den Sitzungen des Ministerkomitees auf ministerieller Ebene einzureichen.

⁹⁹ S.a. Kapitel 3.3 zum Monitoring des Ministerkomitees. Aussagekräftig sind nicht die Länderbeiträge, sondern die Zwischenberichte der Monitoring Unit.

¹⁰⁰ Interview Huber.

¹⁰¹ Verwendet wird diese gebräuchliche Abkürzung vom englischen „Non-Governmental Organisations“. Die eigentlich korrekte Abkürzung INGO für „International Non-Governmental Organisations“ ist eher unüblich.

nehmung durch die Öffentlichkeit. Parallel dazu haben sie sich neue Rechte in der Mitwirkung bei der Arbeit zwischenstaatlicher Organisationen erkämpft. So genießen heute rund 400 NGOs Konsultativstatus beim Europarat.

Ein Kriterium der Auswahl von NGOs ist in den Bestimmungen zum Konsultativstatus nicht enthalten.¹⁰² 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 NGO gelten danach Vereine, Stiftungen und andere private Institutionen, die ein gemeinnütziges Ziel mit internationalem Nutzen verfolgen, gemäß nationalem Recht eines Mitgliedstaates gegründet wurden und in mindestens zwei Staaten aktiv sind.¹⁰³ Art. 2, der zentrale Artikel, besagt, daß die Rechtspersönlichkeit und -kapazität, über die eine NGO in dem Staat, in dem sie ihren satzungsgemäßen Sitz hat, verfügt, in den anderen Vertragsstaaten als Recht anerkannt werden sollten. Bislang haben allerdings nur neun Staaten die Konvention ratifiziert.¹⁰⁴

3.4.1 Entwicklung des Konsultativstatus

Eine Mitwirkung von NGOs war in der Satzung des Europarates nicht vorgesehen. In den ersten Jahren seines Bestehens nahm der Europarat eher eine leichte Abwehrhaltung gegenüber NGOs ein. Nur zwei bedeutende internationale Gewerkschaftsbünde erhielten 1952 einen besonderen Konsultativstatus. Damit war der Damm jedoch gebrochen, und es war nahezu unmöglich, anderen einflußreichen NGOs einen vergleichbaren Status zu verweigern. Dies galt um so mehr, als die beiden Hauptargumente gegen eine Mitwirkung von NGOs – die politische Natur des Europarates sowie die Besetzung der beratenden Funktion durch die Parlamentarische Versammlung – von der angeblich zu schützenden Versammlung selbst entkräftet worden waren.¹⁰⁵ Mit dem Konsultativstatus von 1954 regelte der Europarat die Beziehungen fast ins letzte Detail. Dabei orientierte er sich an den bereits bestehenden Konsultativsystemen anderer internationaler Organisationen.¹⁰⁶ So wurde z.B. die Aufteilung

¹⁰² Eine Arbeitsdefinition von NGOs findet sich in Rudolf Bernhardt, *Encyclopedia of Public International Law*: Bd. 9, 1986, S. 276: „*Non-governmental organizations (NGOs) are private organizations (associations, federations, unions, institutes, groups) not established by a government or by intergovernmental agreement which are capable of playing a role in international affairs by virtue of their activities, and whose members enjoy independent voting rights. The members of an NGO may be individuals (private citizens) or bodies corporate. Where the organization's membership or activity is limited to a specific state, one speaks of a national NGO and where they go beyond, of an international NGO.*“

¹⁰³ ETS 124, Council of Europe, European Convention on the Recognition of the Legal Personality of International Non-Governmental Organisations, Straßburg, 24. April 1986, Art. 1.

¹⁰⁴ Belgien, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Mazedonien, Österreich, Portugal, Schweiz, Slowenien.

¹⁰⁵ Parlamentarische Versammlung, Stellungnahme 6 (1953), „On the principles which should govern relations between the Council of Europe and non-governmental organisations“.

¹⁰⁶ Insbesondere orientieren sich die Bestimmungen am UN-Wirtschafts- und Sozialrat, dem als erstes auf internationaler Ebene die Möglichkeit der Einbindung von NGOs gegeben wurde. In Art. 71 der UN-Charta heißt es: „*The Economic and Social Council may make suitable arrangements for consultation with non-governmental organizations which are concerned with matters within its competence.*“ Die Satzung des Völkerbundes hatte nur die nationalen Rotkreuzorganisationen

in verschiedene Kategorien übernommen, die es ermöglichen sollte, nur mit einigen wenigen bevorzugten NGOs wirklich engen Kontakt zu pflegen, gleichzeitig aber die große Masse trotzdem in das System aufzunehmen.

Der komplizierte Konsultativstatus mit seinen detaillierten Bestimmungen war jedoch eher ein Hindernis für die Zusammenarbeit. Neue Bestimmungen von 1960 brachten einen flexibleren Status mit sich und erlaubten den einzelnen Gremien des Europarates, stärker als bisher von den NGOs zu profitieren.

Der starke Anstieg der Zahl der NGOs mit Konsultativstatus, von 38 im Jahr 1960 auf 120 im Jahr 1972, führte zu neuen Bedenken. Eine Überbeanspruchung des Konsultativstatus und eine Überbelastung der davon betroffenen Gremien wurde befürchtet, gleichzeitig zeigte sich immer deutlicher, daß gewisse NGOs den Status nur aus Prestigegründen angestrebt hatten. Diesen Bedenken wurde 1972 mit einem neuen Konsultativstatus Rechnung getragen. Ein Ausschlußverfahren ermöglichte es nun, NGOs, die ihren Verpflichtungen nicht nachkamen, den Konsultativstatus zu entziehen. Zur weiteren Vereinfachung wurde die Einteilung in Kategorien abgeschafft.

Mit dem heute gültigen Konsultativstatus von 1993 erfolgte die erste formelle Öffnung gegenüber regionalen und nationalen NGOs, auch wenn diese nach wie vor vom Konsultativstatus ausgeschlossen sind.¹⁰⁷

Insgesamt entsteht der Eindruck, daß Veränderungen des Konsultativstatus nie aufgrund einer Zukunftsvision ins Rollen kamen, sondern stets der nachholenden Anpassung an die veränderten Gegebenheiten, einem „Einfangen“ der Realität dienen.¹⁰⁸

Eine erstaunlich lange Zeit verging, bis sich die NGOs selbst im Rahmen des Europarates zu organisieren begannen. Erst 1976 beschlossen interessierte NGO-Vertreter auf Anregung des damaligen Generalsekretärs des Europarates, Georg Kahn-Ackermann, einen NGO-Verbindungsausschuß als ständiges Organ einzusetzen, unter der jährlichen Kontrolle der „Plenarkonferenz der Internationalen Nichtregierungsorganisationen mit Konsultativstatus beim Europarat“.¹⁰⁹ Heute hat der Verbindungsausschuß 25 Mitglieder. Zu seinen Aufgaben zählen die Vorbereitung der Plenarkonferenz, die Kontaktpflege mit dem Sekretariat des Europarates, das Mitverfolgen der sektoriellen Treffen der NGOs sowie generell die Förderung der Zusammenarbeit der NGOs mit dem Europarat.

1991 verabschiedete die Plenarkonferenz das System der NGO-Gruppierungen nach Interessengebieten.¹¹⁰ Die drei Hauptziele dieser Einteilung sind die Erleichterung der

erwähnt. S. Andrew Drzemczewski, *The Role of NGOs in Human Rights Matters in the Council of Europe*, in: HRLJ, Vol 8 (1987), Heft 2-4, S. 273-282, S. 274.

¹⁰⁷ MK, Resolution (93) 38, *On Relations between the Council of Europe and International Non-Governmental Organisations*, Oktober 1993.

¹⁰⁸ So auch Michèle Roth, *Zur Mitwirkung von Nichtregierungsorganisationen – Gemeinsames Engagement zum Schutz der Menschenrechte*, in: Uwe Holtz (Hrsg.), *50 Jahre Europarat*, Baden-Baden, 2000, S. 159-169.

¹⁰⁹ *Rapport de la réunion générale des ONG (Strasbourg, 24-25 janvier 1977)*, in: *Transnational Associations*, Jg. 29 (1977), S. 127-128, § 8.

¹¹⁰ Es handelt sich um folgende Bereiche: Nord-Süd-Dialog, Gleichberechtigung der Geschlechter, Soziale Rechte, Armut und Soziale Kohäsion, Erziehung und Kultur, Gesundheit, Urbane Entwicklung, Zivilgesellschaft im neuen Europa, Menschenrechte, Umwelt.

Beratungen zwischen den NGOs, das Bereitstellen eines gemeinsamen NGO-Diskussionspartners für die verschiedenen Gremien des Europarates und die Ausarbeitung gemeinsamer Standpunkte, um eine effektivere Partnerschaft mit den politischen Gremien zu ermöglichen.¹¹¹

Eine eigene Entwicklung nahm die NGO-Gruppierung mit dem Interessengebiet Menschenrechte. Eine solche Gruppierung bestand de facto bereits seit 1966. In jenem Jahr lud der Leiter der Abteilung für Menschenrechte im Generalsekretariat erstmals NGO-Vertreter zu gemeinsamen Sitzungen ein. Diese Sitzungen sollten dazu dienen, mit NGOs Ideen über die Rolle derselben innerhalb des Europarates, deren Stärkung und deren Teilnahme am Internationalen Jahr für Menschenrechte 1968 auszutauschen.¹¹² Bald entwickelten sich die Sitzungen zu einem Forum für einen lebhaften Austausch von Ideen und Projekten zwischen dem Europarat und den NGOs, aber fast noch mehr zwischen den NGOs. Viele Initiativen, die später vom Europarat aufgegriffen wurden, stammten von dieser Gruppierung.

Mit der Entstehung der NGOs-Gruppierungen nach Interessengebieten wurden die Menschenrechtstreffen in diesen Rahmen eingegliedert. Doch im Gegensatz zu den anderen Gruppierungen war der Koordinator nicht ein NGO-Vertreter, sondern die Abteilung für Menschenrechte.¹¹³ Aus diesem Grund wurde 1994 beschlossen, daß die Gruppe nicht mehr unter die NGO-Gruppierungen falle. Die Abteilung für Menschenrechte führte die Treffen mit den NGOs außerhalb dieses Rahmens weiter. Schon seit Mitte der 80er Jahre waren die Sitzungen jedoch nicht mehr so produktiv verlaufen wie zu Beginn. Das Schwergewicht hatte sich von einer aktiven Beteiligung der NGOs hin zu einer reinen Informationsveranstaltung der Abteilung für Menschenrechte entwickelt, an deren Rande zwar weiterhin gemeinsame Empfehlungen verabschiedet wurden, doch kaum noch mit lebhaften Diskussionen und einem wirklichen Ideenaustausch. Da die Bemühungen des Generalsekretariats um eine Verbesserung zu keinem sichtbaren Resultat führten und die aktive Beteiligung der NGOs an dem Prozeß äußerst gering blieb, beschloß die Abteilung für Menschenrechte 1997, die Treffen nicht weiter durchzuführen, da sie kein effektives Forum für die Zusammenarbeit mehr seien. Daraufhin bildete sich eine NGO-Interessengruppierung zu Menschenrechten nach dem Schema der schon bestehenden NGO-Gruppierungen. Der Grund für das Erlahmen der Aktivitäten der Menschenrechts-NGOs im Rahmen des Europarates mag darin liegen, daß der Bereich der Normsetzung in den letzten Jahren relativ ausgereizt ist und sich die NGOs stärker auf den Bereich der Implementierung in den Mitgliedstaaten verlegen.¹¹⁴

¹¹¹ Liaison Committee of the Non-Governmental Organisations, Functioning of the NGO Groupings by Area of Interest, Straßburg, 23. Januar 1997, § 1.

¹¹² Council of Europe – Directorate of Human Rights, Meeting of non-governmental organisations interested in questions relating to human rights, 5 May 1966, H(66) 7, Straßburg, 25. Mai 1966, S. 3.

¹¹³ Andrew Drzemczewski, The work of the Council of Europe's Directorate of Human Rights, in: HRLJ 11 (1990) 1-2, S. 89-117.

¹¹⁴ Interview Jäger.

3.4.2 Beispiele für die Mitwirkung von NGOs auf dem Gebiet der Menschenrechte

Im Rahmen des Europarates beteiligen sich die NGOs wie bei anderen internationalen Organisation auch am normativen Prozeß der Schaffung von internationalen, politisch und/oder rechtlich verbindlichen Verhaltensregeln. Häufig vertreten NGOs fortschrittliche Ideen zum Schutz der Menschenrechte, die zunächst 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.¹¹⁵ Gleichzeitig versuchen sie parallel dazu, das geeignete politische Klima in den Gesellschaften der Mitgliedstaaten zu schaffen, um solche Ideen durchsetzbar zu machen.

Auf der Ebene des Ministerkomitees ist die Mitwirkung von NGOs am geringsten und vor allem auf der Ebene der Fachausschüsse (Steering Committees) möglich und sinnvoll. Die Arbeit der Fachausschüsse wird von den Regierungen zumeist als sehr sensibel bewertet und erfolgt daher auf vertraulicher Basis. Dies erschwert eine aktive Begleitung der Ausschubarbeit durch NGOs. Es erschwert aber auch eine Einschätzung und Bewertung der tatsächlich stattfindenden Mitwirkung von NGOs, da sie nur unter der Auflage der Vertraulichkeit überhaupt Zugang zu den Ausschüssen bekommen.¹¹⁶ Zur Zeit verfügen folgende NGOs über den Beobachterstatus beim wichtigen Ständigen Ausschuß für Menschenrechte¹¹⁷: Amnesty International (ai), die Internationale Juristenkommission (ICJ) und die Internationale Vereinigung der Menschenrechtligen (FIDH).¹¹⁸ Bei der Vergabe des Beobachterstatus wird sehr darauf geachtet, die Zahl der Beobachter klein zu halten, um die Arbeit der Ausschüsse nicht zu behindern.¹¹⁹

Gegenüber der Parlamentarischen Versammlung übernehmen die NGOs ähnliche Funktionen wie gegenüber dem Ministerkomitee und dessen Ausschüssen. Sie versuchen, Abgeordnete für Initiativen zu gewinnen, kommentieren, unterstützen oder bekämpfen laufende Projekte und helfen der Versammlung bei deren Umsetzung und Überwachung. So zeichnen die NGOs immer wieder verantwortlich für Initiativen, die von der Parlamentarischen Versammlung und ihren Ausschüssen aufgenommen werden, wie z.B. amnesty international für die Abschaffung der Todesstrafe. Die Ausschüsse der Parlamentarischen Versammlung können selbst entscheiden, ob und unter welchen Bedingungen sie NGO-Beobachter zulassen oder

¹¹⁵ Andrew Drzemczewski, The Role of NGOs in Human Rights Matters in the Council of Europe, in: HRLJ, Vol 8 (1987), Heft 2-4, S. 273-282, 281.

¹¹⁶ Die Bedingungen für die Verleihung des Beobachterstatus sind in MK, Resolution (76) 3 „On Committee structures, terms of reference and working methods“ festgelegt. Der Beobachterstatus kann an Nicht-Mitgliedstaaten des Europarates sowie internationale Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen verliehen werden.

¹¹⁷ Steering Committee for Human Rights (CDDH).

¹¹⁸ Council of Europe, Relations between the Council of Europe and Non-Governmental Organisations, Straßburg, 4.3.1996, § 12.

¹¹⁹ MK, Granting of Observer Status with Intergovernmental Committee of Experts to International Non-Governmental Organisations, Secretariat memorandum prepared by the Directorate of Political Affairs, CM (90) 87, 21.5.1990, §2.

Anhörungen organisieren. Die meisten Ausschüsse haben über Jahre hinweg engen Kontakt zu einer bestimmten Anzahl von NGOs.

Die Beispiele für die Zusammenarbeit von NGOs und Parlamentarischer Versammlung sind zahlreich. Ein Musterbeispiel ist die Entstehung der Europäischen Konvention zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung (Anti-Folter-Konvention). Die Idee, ein präventives System mit uneingeschränktem Besuchsrecht in Gefängnissen zu Friedenszeiten zu schaffen, angelehnt an das Besuchsrecht des Internationalen Komitees des Roten Kreuzes (IKRK) während Kriegszeiten, stammte von dem Genfer Gautier. Er gründete 1977 das Schweizer Komitee gegen Folter (seit 1992 Association for the Prevention of Torture, kurz APT). Die Internationale Juristenkommission griff die Idee auf und schlug vor, ein präventives Besuchssystem als fakultatives Zusatzprotokoll zur Antifolter-Konvention der UNO anzubieten. Da eine Annahme des Protokolls unsicher war und viel Zeit bis zu seiner Realisierung verloren zu gehen drohte, kam von der Parlamentarischen Versammlung des Europarates der Vorschlag, das System vorerst auf europäischer Ebene zu realisieren. Auf der Grundlage eines Entwurfs des Schweizer Komitees und der ICJ erarbeitete der parlamentarische Expertenausschuß für die Ausweitung der in der EMRK festgelegten Rechte die Konvention. Er organisierte eine Anhörung mit Vertretern der ICJ, des Schweizer Komitees und des IKRK.¹²⁰ Die ICJ konnte zudem als Beobachterin bei den vertraulichen Sitzungen zur Konventionserarbeitung mitwirken. 1987 wurde die Konvention zur Unterzeichnung aufgelegt, 1989 trat sie in Kraft.

Die EMRK bietet NGOs zwei Beteiligungsmöglichkeiten. Ist eine NGO selbst von einer Menschenrechtsverletzung betroffen, kann sie in eigener Sache eine Beschwerde an den EGMR richten. Die zweite Beteiligungsmöglichkeit liegt in der Unterstützung eines Beschwerdeführers, vor allem durch Beratung und Rechtshilfe bei der Aufsetzung der Beschwerde und während des Verfahrens. Dadurch kann das Ungleichgewicht zwischen dem individuellen Kläger und dem angeklagten Staat, der wesentlich mehr Mittel und Experten zur Verfügung hat, etwas ausgeglichen werden.¹²¹ So wurden z.B. 1993 und 1994 rund 100 Beschwerden aus von Kurden bewohnten Gebieten im Südosten der Türkei eingereicht. Ermöglicht wurde die Einreichung dieser Beschwerden durch die Human Rights Association in Ankara und dem in London ansässigen Kurdish Human Rights Project. Die Kläger unterzeichneten Vollmachten für Anwälte des University of Essex Human Rights Centre und des Bar Human Rights Committee, die die Beschwerden ordnungsgemäß vorbereiteten.¹²² Gelegentlich wird einer NGO eine Drittparteienintervention gestattet, d.h. sie darf Informationen vorlegen, die zur Analyse eines Falls beitragen.

¹²⁰ PV, 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, Dok. 5704, 18.2.1987, Appendix II, §6-10.

¹²¹ Marek Antoni Nowicki, NGOs before the European Commission and the Court of Human Rights, in: Netherlands Quarterly of Human Rights, Bd. 14 (1996), Heft 3, S. 289-302, 296.

¹²² Ibid., S. 294f.

4

4.1.1 Mitwirkung von NGOs in den Mitgliedstaaten

Eine wichtige Verpflichtung der NGOs mit Konsultativstatus ist es, die Ziele des Europarates nach Kräften zu fördern. Dies tun sie in erster Linie, indem sie die Aktivitäten des Europarates in die Mitgliedstaaten hinaustragen und dessen Anstrengungen dort multiplizieren. In diesem Bereich wird sehr oft mit nationalen und regionalen NGOs zusammengearbeitet, die keine Möglichkeit haben, den Konsultativstatus zu erlangen.

Eines der wichtigsten, wenn nicht sogar das wichtigste Interesse des Europarates an einer Kooperation mit NGOs war von Anfang an die Verbreitung von Informationen über die Arbeit des Europarates. Nicht zuletzt wegen der spärlichen Präsenz des Europarates in den Massenmedien ist die Hoffnung groß, wenigstens ein besonders interessiertes und engagiertes Publikum über die Publikationen und Aktionen der NGOs zu erreichen. Eine in ihrer Bedeutung nicht zu unterschätzende Arbeit von NGOs ist die Übersetzung wichtiger Europaratesdokumente in die Sprachen der neuen Mitgliedsländer. Die Mittel hierfür sind sowohl beim Europarat als auch in den Mitgliedsländern knapp, so daß gerne auf die Initiative der NGOs zurückgegriffen wird.

Die NGOs betreiben auch aktive Bildungsarbeit. Sie vermitteln Wissen über die Menschenrechtsinstrumente des Europarates und deren Anwendung. Diese Veranstaltungen werden von NGOs in Eigenregie oder in Zusammenarbeit bzw. mit Unterstützung des Europarates durchgeführt.¹²³

Durch Lobbyarbeit in den Mitgliedstaaten – mittels stiller Diplomatie oder der Mobilisierung der öffentlichen Meinung und der Ausnutzung des dadurch entstehenden Drucks auf die Regierungen – forcieren die NGOs die Unterzeichnung und Ratifizierung von Konventionen. Zusätzlich zur Informations-, Bildungs- und Lobbyarbeit übernehmen NGOs die Funktion des Wächters, der überprüft, ob sich die Regierungen an die eingehaltenen Verpflichtungen halten. Dadurch füllen sie eine Lücke im System des zwischenstaatlichen Menschenrechtsschutzes und tragen zu den Erfolgen des Europarates im Bereich der Menschenrechte mit bei. Gerade wenn es um Menschenrechtsverletzungen geht, sind NGOs oft besser informiert und eher bereit, diese Informationen weiterzugeben (im Gegensatz zu Regierungsexperten). Ein Vertreter von amnesty international bezeichnet Information, vor allem Information über Menschenrechtsverletzungen, als das weitaus wichtigste Produkt von NGOs.¹²⁴ Experten-, Beobachter- und Untersuchungsmissionen, die von der

¹²³ Kapitel 4 zu ADACS-Programmen.

¹²⁴ Nigel Rodley, *The work of non-governmental organisations in the world-wide promotion and protection of human rights*, in: *Transnational Associations*, Jg. 44 (1992), S. 202-206, 203.

Parlamentarischen Versammlung während des Beitritts- oder Monitoring-Verfahrens in Mitgliedstaaten gesandt werden, um die Situation vor Ort zu überprüfen und einzuschätzen, treffen sich dort regelmäßig mit nationalen und regionalen NGOs, um ihr Bild von der Lage zu vervollständigen.