

**Empfehlung CM/Rec(2007)14
des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten
über den rechtlichen Status von Nichtregierungsorganisationen in Europa**

*(durch das Ministerkomitee angenommen am 10. Oktober 2007,
anlässlich der 1006. Sitzung der Delegierten der Minister)*

Das Ministerkomitee, laut Artikel 15.b der Statuten des Europarats,

Gedenk der Tatsache, dass es das Ziel des Europarats ist, durch Verabschiedung gemeinsamer Regelungen eine größere Einheit unter seinen Mitgliedstaaten zu schaffen;

Im Bewusstsein der erheblichen Beiträge von Nichtregierungsorganisationen (NRO) zur Entwicklung und Realisierung der Demokratie und der Menschenrechte, insbesondere durch die Förderung des öffentlichen Bewusstseins, der Teilnahme am öffentlichen Leben und der Sicherung der Transparenz und Rechenschaftspflicht der staatlichen Stellen und des gleichermaßen wichtigen Beitrags der NRO zum kulturellen Leben und dem gesellschaftlichen Wohlergehen der demokratischen Gesellschaften;

Unter Berücksichtigung des unermesslichen Beitrags der NRO auch zur Erreichung der Ziele und Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und der Satzung des Europarats;

In Anbetracht der Erklärung und des Aktionsplans, der beim dritten Gipfeltreffen der Staats- und Regierungshäupter vom Europarat verabschiedet wurde (Warschau, 16.-17. Mai 2005);

Mit Hinweis auf die Beiträge der NRO, die durch vielfältige Aktivitäten geleistet werden, die vom Fungieren als Kommunikationsmittel zwischen unterschiedlichen Segmenten der Gesellschaft und den öffentlichen Stellen, über die Forderung nach Veränderungen im Recht und der öffentlichen Politik, der Bereitstellung von Hilfe für jene in Not, die Ausarbeitung technischer und professioneller Standards, der Überwachung der Einhaltung bestehender Verpflichtungen nach nationalem und internationalem Recht bis zur Möglichkeit der persönlichen Erfüllung und der Verfolgung, der Förderung und der Verteidigung von Interessen reichen, die von anderen geteilt werden;

Unter Berücksichtigung, dass die Existenz vieler NRO eine Manifestation des Rechts ihrer jeweiligen Mitglieder auf Vereinigungsfreiheit gemäß Artikel 11 des Abkommens zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten und der Einhaltung der Grundsätze der pluralistischen Demokratie durch ihre Heimatländer ist;

Angesichts Artikel 5 der Europäischen Sozialcharta (überarbeitete Fassung) (ETS Nr. 163), Artikel 3, 7 und 8 der Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten (ETS Nr. 157) und Artikel 3 der Konvention zur Teilnahme von Ausländern am öffentlichen Leben auf lokaler Ebene (ETS Nr. 144);

In Anerkennung, dass das Betreiben von NRO sowohl Verantwortungen als auch Rechte beinhaltet;

In Erwägung, dass die beste Methode zur Sicherstellung eines ethischen, verantwortlichen Handelns durch die NRO die Selbstregulierung ist;

Unter Berücksichtigung des Fallsrechts des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und der Ansichten der Menschenrechtsvertragsorgane der Vereinten Nationen;

Unter Berücksichtigung der Erklärung zu den Rechten und der Verantwortung von Individuen, Gruppen und Organen der Gesellschaft, allgemein anerkannte Menschenrechte und Grundfreiheiten zu fördern und zu schützen, Resolution A/RES/53/144 der UN-Vollversammlung;

Sich stützend auf die Grundprinzipien zum Status von Nichtregierungsorganisationen in Europa;

Angesichts der Europäischen Konvention zur Anerkennung der Rechtspersönlichkeit internationaler Nichtregierungsorganisationen (ETS Nr. 124) (im Weiteren Konvention Nr. 124) und die Erwünschtheit der Ausweitung der Anzahl seiner Vertragsparteien;

empfiehlt den Regierungen der Mitgliedstaaten:

- sich in ihrer Gesetzgebung, ihrer Politik und Praxis von den Minimalstandards leiten zu lassen, die in dieser Empfehlung aufgeführt sind;
- diese Standards bei der Überwachung der von ihnen eingegangenen Verpflichtungen zu beachten;
- sicherzustellen, dass diese Empfehlung und das begleitende Erläuternde Memorandum übersetzt und an NRO allgemein und insbesondere an Parlamentarier, die relevanten öffentlichen Stellen und Bildungseinrichtungen verteilt und bei der Ausbildung von Beamten eingesetzt werden.

I. Grundprinzipien

1. Für den Zweck dieser Empfehlung sind NRO freiwillige, sich selbst verwaltende Körperschaften oder Organisationen, die gegründet werden, um im Wesentlichen nicht auf Gewinn ausgerichtete Ziele ihrer Gründer oder Mitglieder zu verfolgen. Sie schließen keine politischen Parteien ein.
2. Zu den NRO gehören Körperschaften oder Organisationen, die von Einzelpersonen (natürliche oder juristische Personen) und von Gruppen solcher Personen gegründet werden. Sie können sich entweder auf Mitgliedschaft oder Nichtmitgliedschaft gründen.
3. NRO können entweder informelle Körperschaften oder Organisationen oder solche mit Rechtspersönlichkeit sein.
4. NRO können in ihrer Zusammensetzung und ihrem Aktionsradius national oder international sein.
5. NRO genießen das Recht auf freie Meinungsäußerung und auf alle anderen allgemein und regional garantierten Rechte und Freiheiten, die auf sie anwendbar sind.
6. NRO dürfen keiner Steuerung durch staatliche Stellen unterworfen werden.
7. NRO mit Rechtspersönlichkeit weisen dieselbe Geschäftsfähigkeit auf wie andere juristische Personen und unterliegen den gesetzlichen Verpflichtungen und Sanktionen des Verwaltungs-, Zivil- und Strafrechts, die generell Anwendung auf juristische Personen finden.
8. Der auf NRO anwendbare rechtliche und steuerrechtliche Rahmen sollte deren Gründung und Bestehen fördern.
9. NRO ist es nicht gestattet, durch ihre Aktivitäten erwirtschaftete Gewinne an ihre Mitglieder oder Gründer zu verteilen, können diese aber zur Erreichung ihrer Ziele einsetzen.
10. Handlungen oder Unterlassungen seitens der staatlichen Stellen, die sich auf NRO auswirken, müssen der Verwaltungsprüfung unterliegen und es muss ein Beschwerderecht der NRO vor einem unabhängigen und unparteiischen Gericht mit voller Entscheidungsbefugnis geben.

II. Zielsetzungen

11. NRO muss es frei stehen, ihre Ziele zu verfolgen, vorausgesetzt, dass sowohl die Ziele als auch die angewandten Mittel mit den Anforderungen einer demokratischen Gesellschaft vereinbar sind.
12. NRO muss es frei stehen, Forschungs-, Bildungs- und Förderarbeit für Themen des öffentlichen Interesses zu leisten, ungeachtet der Tatsache, ob die vertretene Position mit der Politik der Regierung übereinstimmt oder eine Änderung des Rechts verlangt.
13. NRO sollte es frei stehen, einen bestimmten Kandidaten oder eine bestimmte Partei bei einer Wahl oder einem Referendum zu unterstützen, vorausgesetzt, sie sind bei der Erklärung ihrer Motive eindeutig.

Eine solche Unterstützung ist auch abhängig von der Gesetzgebung zur Wahlfinanzierung und zu politischen Parteien.

14. NRO sollte es frei stehen, sich an rechtmäßigen wirtschaftlichen, geschäftlichen oder Handelsaktivitäten zu beteiligen, um ihre nicht auf Gewinn ausgerichteten Aktivitäten zu unterstützen, ohne dass dazu eine besondere Genehmigung erforderlich ist, aber vorbehaltlich aller Lizenzierungs- oder gesetzlichen Bestimmungen, die allgemein auf diesbezügliche Aktivitäten Anwendung finden.

15. NRO sollte es frei stehen, ihre Ziele durch Mitgliedschaft in Verbänden, Vereinigungen und Konföderationen von NRO, seien diese national oder international, zu verfolgen.

III. Gründung und Mitgliedschaft

A. Gründung

16. Jeder Person, sei sie natürlich oder juristisch, national oder nichtnational, oder jeder Gruppe solcher Personen, steht es frei, eine NRO zu gründen, und sollte, im Fall einer nicht auf Mitgliedern basierenden NRO, dies durch Schenkung oder Legat ermöglichen können.

17. Zwei oder mehr Personen sollten eine auf Mitgliedern basierende NRO gründen können, aber es kann eine höhere Anzahl erforderlich sein, wenn eine Rechtspersönlichkeit angenommen werden muss, solange diese Zahl nicht so hoch ist, dass sie von einer Gründung abschreckt.

B. Satzung

18. NRO mit Rechtspersönlichkeit müssen in der Regel eine Satzung haben, die aus einer konstituierenden Urkunde oder einer Gründungsurkunde und, wo anwendbar, aus anderen Dokumenten besteht, welche die Bedingungen für die Führung der NRO festlegen.

19. Die Satzung einer NRO mit Rechtspersönlichkeit sollte generell festlegen:

- a. ihren Namen;
- b. ihre Ziele;
- c. ihre Befugnisse;
- d. das höchste Entscheidungsgremium;
- e. die Häufigkeit der Sitzungen dieses Gremiums;
- f. das Verfahren, nach dem diese Sitzungen einberufen werden;
- g. die Art und Weise, wie dieses Gremium Finanzberichte und andere Berichte genehmigt;
- h. das Verfahren zur Änderung der Satzung und zur Auflösung der Organisation oder für den Zusammenschluss mit einer anderen NRO.

20. Das höchste Entscheidungsgremium einer auf Mitglieder basierenden NRO sollte die Gesamtheit der Mitglieder sein, und deren Zustimmung sollte für eine Änderung der Satzung erforderlich sein. Für andere NRO sollte das höchste Entscheidungsgremium dasjenige sein, das in der Satzung genannt ist.

C. Mitgliedschaft

21. Keine Person darf per Gesetz gefordert sein oder anderweitig gezwungen werden, einer NRO beizutreten, außer einer Körperschaft oder Organisation, die per Gesetz gegründet wurde, um einen Berufsstand in jenen Staaten zu regeln, die eine solche Einheit als NRO behandeln.

22. Die Möglichkeit einer Person, sei sie natürlich oder juristisch, national oder nichtnational, einer auf Mitgliedschaft basierenden NRO beizutreten, darf nicht übergebührlich durch das Gesetz beschränkt werden und sollte, vorbehaltlich des Verbots einer ungerechtfertigten Diskriminierung, primär durch die Satzung der betreffenden NRO bestimmt werden.

23. Mitglieder von NRO sollten vor einem Ausschluss geschützt sein, der ihrer Satzung zuwiderläuft.

24. Personen, die einer NRO angehören, dürfen aufgrund ihrer Mitgliedschaft keiner Sanktion unterworfen werden. Dies schließt nicht aus, dass eine diesbezügliche Mitgliedschaft mit einem bestimmten Amt oder einer bestimmten Beschäftigung für unvereinbar erklärt wird.

25. Auf Mitgliedschaft basierenden NRO sollte es frei stehen, auch Nichtmitgliedern die Beteiligung an ihren Aktivitäten zu gestatten.

IV. Rechtspersönlichkeit

A. Allgemeines

26. Die Rechtspersönlichkeit einer NRO sollte sich klar von der ihrer Mitglieder oder Gründer unterscheiden.

27. Eine NRO, die durch den Zusammenschluss von zwei oder mehreren NRO zustande kommt, übernimmt deren Rechte und Verbindlichkeiten.

B. Erwerb einer Rechtspersönlichkeit

28. Die Vorschriften, welche den Erwerb einer Rechtspersönlichkeit regeln, und wo diese nicht automatisch die Folge der Gründung einer NRO ist, sollten sachlich verfasst sein und dürfen nicht dem freien Ermessen der zuständigen Behörde unterliegen.

29. Die Vorschriften für den Erwerb der Rechtspersönlichkeit sollten allgemein bekannt und das damit verbundene Verfahren leicht verständlich und durchführbar sein.

30. Personen kann nach einer Verurteilung für ein Vergehen, die belegt, dass sie für eine diesbezügliche Gründung nicht geeignet sind, von der Gründung einer NRO mit Rechtspersönlichkeit ausgeschlossen sein. Eine solche Ausschließung sollte in Umfang und Dauer verhältnismäßig sein.

31. Anträge für auf Mitgliedschaft basierende NRO sollten nur das Einreichen der Satzung, der Adresse und Namen ihrer Gründer, Vorstände, Amtsinhaber und Rechtsvertreter einschließen. Im Fall einer nicht auf Mitgliedschaft basierenden NRO kann es auch die Auflage geben, die Verfügbarkeit der finanziellen Mittel zur Erreichung ihrer Ziele nachzuweisen.

32. Die Rechtspersönlichkeit für auf Mitgliedschaft basierenden NRO sollte nur angestrebt werden, nachdem auf einer Versammlung, zu der alle Mitglieder eingeladen wurden, diesem Schritt zugestimmt wurde.

33. Es können Gebühren für die Beantragung einer Rechtspersönlichkeit erhoben werden, diese sollten aber nicht so hoch sein, dass sie von einer Beantragung abschrecken.

34. Eine Rechtspersönlichkeit sollte nur dann verweigert werden, wenn es versäumt wurde, alle vorgeschriebenen Dokumente vorzulegen, ein Name benutzt wurde, der i. S. des Patentrechts irreführend oder von einer bestehenden natürlichen oder juristischen Person in dem betreffenden Staat nicht eindeutig unterscheidbar ist oder es eine Zielsetzung in der Satzung gibt, die eindeutig mit den Anforderungen einer demokratischen Gesellschaft unvereinbar ist.

35. Jede Beurteilung hinsichtlich der Annehmbarkeit der Ziele einer NRO, die Rechtspersönlichkeit anstrebt, sollte gut begründet sein und den Grundgedanken des politischen Pluralismus respektieren. Sie darf nicht von Vorurteilen beeinflusst werden.

36. Das Organ, das für die Gewährung der Rechtspersönlichkeit zuständig ist, sollte unabhängig agieren und in seiner Entscheidungsfindung unparteiisch sein. Ein solches Organ sollte über ein ausreichendes und entsprechend qualifiziertes Personal für die Durchführung seiner Aufgaben verfügen.

37. Eine vernünftige Frist sollte für das Treffen der Entscheidung hinsichtlich der Gewährung oder Ablehnung der Rechtspersönlichkeit vorgeschrieben sein.

38. Alle Entscheidungen sollten dem Antragsteller mitgeteilt werden und eine Ablehnung sollte eine schriftliche Begründung enthalten und ein Beschwerderecht vor einem unabhängigen und unparteiischen Gericht einschließen.

39. Entscheidungen über den berechtigten Anspruch auf finanzielle oder andere Zuwendungen, die NRO erhalten können, sollten unabhängig von jenen getroffen werden, die über den Erwerb der Rechtspersönlichkeit entscheiden, vorzugsweise durch ein anderes Organ.

40. Ein Protokoll über die Gewährung der Rechtspersönlichkeit für NRO sollte, wo dies nicht automatisch Folge der Gründung einer NRO ist, umgehend der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

41. NRO sollten nicht gefordert sein, ihre Rechtspersönlichkeit regelmäßig zu erneuern.

C. Zweigniederlassungen; Änderung der Satzung

42. NRO sollten keine Genehmigung zur Gründung von Zweigniederlassungen einholen müssen, sei es innerhalb des Landes oder (vorbehaltlich Absatz 45 unten) im Ausland.

43. NRO sollten keine Genehmigung der staatlichen Behörden für eine nachfolgende Änderung ihrer Satzung einholen müssen, es sei denn, diese betrifft ihren Namen oder die Zielsetzungen der NRO. Die Gewährung einer diesbezüglichen Genehmigung sollte demselben Verfahren unterworfen werden, wie beim Erwerb der Rechtspersönlichkeit, aber eine solche Änderung sollte nicht die Forderung an die betreffende NRO einschließen, sich als neue Rechtseinheit formieren zu müssen. Es kann eine Auflage geben, die zuständige Stelle über weitere Änderungen der Satzung zu unterrichten, bevor diese in Kraft treten können.

D. Beendigung einer Rechtspersönlichkeit

44. Die Rechtspersönlichkeit einer NRO kann nur gemäß der freiwilligen Handlung ihrer Mitglieder beendet werden – oder im Fall von nicht auf Mitgliedschaft basierenden NRO, von deren Entscheidungsgremium, oder im Fall eines Konkurses, einer längerfristigen Inaktivität oder eines schweren Fehlverhaltens.

E. Ausländische NRO

45. Unbeschadet der Anwendbarkeit der in der Konvention Nr. 124 festgelegten Artikel für jene Staaten, die diese Konvention ratifiziert haben, kann von ausländischen NRO verlangt werden, eine Genehmigung einzuholen, in Übereinstimmung mit den Bestimmungen der Absätze 28 bis 31 und 33 bis 39 oben, um in dem Gastland tätig werden zu können. Sie sollten jedoch zu diesem Zweck nicht gezwungen sein, eine neue und separate Rechtseinheit zu gründen. Die Genehmigung zur Betätigung kann nur im Fall eines Bankrotts, einer länger andauernden Inaktivität oder eines schweren Fehlverhaltens entzogen werden.

V. Verwaltung

46. Die für die Verwaltung der auf Mitgliedschaft basierenden NRO zuständigen Personen sollten durch das höchste Entscheidungsgremium oder durch ein Organ, auf das diese Aufgabe übertragen wurde, gewählt oder ernannt werden. Die Verwaltung der nicht auf Mitgliedschaft basierenden NRO sollte in Übereinstimmung mit der Satzung ernannt werden.

47. NRO sollten sicherstellen, dass ihre Verwaltungs- und Entscheidungsorgane sich in Übereinstimmung mit ihren Satzungen befinden, aber ansonsten steht es ihnen frei, die Bedingungen für die Umsetzung ihrer Ziele zu bestimmen. Insbesondere sollte von den NRO keine Genehmigung seitens einer staatlichen Stelle verlangt werden, wenn die NRO ihre internen Strukturen oder Regelungen ändern wollen.

48. Die Ernennung, Wahl oder der Austausch von Amtsinhabern und, vorbehaltlich der Absätze 22 und 23 oben, die Zulassung oder der Ausschluss von Mitgliedern sollten Angelegenheiten der betreffenden NRO sein. Personen können jedoch von der Ausübung eines Amtes einer NRO ausgeschlossen werden, wenn eine Verurteilung für ein Vergehen vorliegt, welche belegt, dass eine Person für diese Verantwortung ungeeignet ist. Eine solche Ausschließung sollte in Umfang und Dauer verhältnismäßig sein.

49. NRO dürfen keiner spezifischen Beschränkung unterliegen, wie viele Nichtnationale Mitglied ihrer Verwaltung oder ihres Personals sein dürfen.

VI. Spendensammlung, Eigentum und staatliche Unterstützung

A. Spendensammlung

50. NRO sollte es frei stehen, um Spenden zu bitten und Spenden zu erhalten, sei es als Bargeld oder in Form von Sachleistungen, und dies nicht nur von öffentlichen Einrichtungen ihres eigenen Landes, sondern auch von institutionellen oder privaten Spendern, anderen Staaten oder multilateralen Agenturen,

vorbehaltlich nur der Gesetze, die allgemein anwendbar sind auf Zölle, Fremdwährungen und Geldwäsche und jenen in bezug auf Wahlfinanzierung und politische Parteien.

B. Eigentum

51. NRO mit Rechtspersönlichkeit sollten Zugang zu Bankeinrichtungen haben.
52. NRO mit Rechtspersönlichkeit sollten die Möglichkeit besitzen, bei Schäden an ihrem Eigentum auf Entschädigung zu klagen.
53. Es kann von NRO mit Rechtspersönlichkeit verlangt werden, eine unabhängige Beratung einzuholen, wenn sie Land, Gebäude oder andere große Vermögenswerte erwerben oder veräußern, wenn sie in irgendeiner Form staatliche Unterstützung erhalten.
54. NRO mit Rechtspersönlichkeit sollten Eigentum, dessen Erwerb steuerbefreit ist, nicht für nicht steuerbefreite Zwecke einsetzen dürfen.
55. NRO mit Rechtspersönlichkeit können ihr Eigentum zur Bezahlung ihres Personals verwenden, und können es auch einsetzen, um ihrem Personal und Freiwilligen, die in ihrem Namen tätig geworden sind, angemessene, mit dieser Tätigkeit verbundene Auslagen zu erstatten.
56. NRO mit Rechtspersönlichkeit können einen Rechtsnachfolger benennen, der ihr Eigentum im Fall ihrer Beendigung erhält, aber nur nachdem ihre Verbindlichkeiten beglichen und alle Rechte von Spendern auf Rückerstattung beachtet wurden. Allerdings kann für den Fall, dass kein Rechtsnachfolger ernannt wurde oder die betreffende NRO kürzlich staatliche Finanzierungshilfen oder eine andere Form der Zuwendung erhalten hat, gefordert werden, dass das Eigentum entweder auf eine andere NRO oder juristische Person übertragen wird, welche die meisten Übereinstimmungen mit den Zielen dieser NRO hat oder die auf sie durch den Staat angewendet werden. Darüber hinaus kann der Staat Rechtsnachfolger sein, wenn entweder die Ziele oder die von der NRO eingesetzten Mittel zur Erreichung dieser Ziele als unzulässig befunden wurden.

C. Staatliche Unterstützung

57. NRO sollten bei der Erreichung ihrer Ziele durch staatliche Förderungen oder andere Hilfen, z. B. Befreiung von der Einkommensteuer oder anderen Steuern oder Abgaben auf Mitgliedsbeiträge, Fondguthaben oder Sachleistungen von Spendern oder staatlichen oder internationalen Einrichtungen, Einkünfte aus Investitionen, Mieteinnahmen, Tantiemen, wirtschaftlichen Aktivitäten und Eigentumsveräußerungen, sowie durch Anreize für Spenden in Form von Steuerabzugsfähigkeit oder Darlehen unterstützt werden.
58. Jede Form der staatlichen Förderung von NRO sollte sich an klaren und sachlichen Kriterien orientieren.
59. Die Natur und die Begünstigten der von der NRO ausgeführten Aktivitäten können relevante Erwägungen bei der Entscheidung sein, ob staatliche Fördermittel gewährt werden oder nicht.
60. Die Bewilligung der staatlichen Förderung kann auch davon abhängen, ob eine NRO unter eine spezielle Kategorie oder Sparte fällt, die gesetzlich definiert ist oder eine besondere Rechtsform hat.
61. Eine wesentliche Änderung in der Satzung oder den Aktivitäten der NRO kann zur Abänderung oder Einstellung der staatlichen Förderung führen.

VII. Rechenschaftspflicht

A. Transparenz

62. NRO, denen staatliche Fördermittel bewilligt wurden, können aufgefordert werden, jedes Jahr einer dafür zuständigen Überwachungsbehörde Berichte über ihre Konten und eine Liste ihrer Aktivitäten einzureichen.
63. NRO, denen staatliche Fördermittel bewilligt wurden, können aufgefordert werden, den Anteil ihres Vermögens zu benennen, der für das Sammeln von Spenden und die Verwaltung aufgewendet werden.

64. Das Berichtswesen sollte der Pflicht unterliegen, die Rechte von Spendern, Begünstigten und des Personals sowie das Recht auf Schutz legitimer Geschäftsgeheimnisse zu respektieren.

65. NRO, denen staatliche Fördermittel bewilligt wurden, können aufgefordert werden, ihre Rechenschaftsberichte durch eine Institution oder eine von der Verwaltung unabhängigen Person prüfen zu lassen.

66. Ausländische NRO sollten den Auflagen aus den Absätzen 62 bis 65 oben nur im Hinblick auf ihre Aktivitäten im Gastland unterliegen.

B. Überwachung

67. Die Aktivitäten der NRO gelten bis zum Beweis des Gegenteils als rechtmäßig.

68. Es kann von den NRO verlangt werden, ihre Bücher, Geschäftsunterlagen und Aktivitäten einer Überwachungsbehörde offen zu legen, wenn versäumt wurde, die Auflagen für das Berichtswesen zu erfüllen, oder wenn es plausible Gründe für die Vermutung gibt, dass es zu schwerwiegenden Rechtsverletzungen gekommen ist oder diese unmittelbar bevorstehen.

69. NRO dürfen Durchsuchungen und Enteignungen nicht ohne sachliche Begründung für eine diesbezügliche Maßnahme und eine entsprechende richterliche Anordnung unterzogen werden.

70. Es sollten keine Eingriffe von außen in die Leitung der NRO vorgenommen werden, es sei denn, es wurde ein schwerwiegender Verstoß gegen die gesetzliche Auflagen für NRO nachgewiesen oder es kann glaubwürdig nachgewiesen werden, dass diese unmittelbar bevorstehen.

71. NRO sollten generell in der Lage sein, die Aussetzung von Verwaltungsmaßnahmen in bezug auf ihre Organisation zu beantragen. Die Ablehnung eines Antrags auf Aussetzung sollte eine prompte gerichtliche Anfechtung zulassen.

72. In den meisten Fällen sollte die angemessene gegen eine NRO verhängte Sanktion aufgrund einer Nichteinhaltung gesetzlicher Auflagen, die auf sie Anwendung finden (einschließlich jener über den Erwerb einer Rechtspersönlichkeit), sich auf die Forderung, ihre Angelegenheiten zu bereinigen und/oder auf eine Verhängung einer verwaltungs-, zivil- oder strafrechtlichen Strafe gegen sie und/oder unmittelbar verantwortliche Personen beschränken. Die Strafen sollten sich auf das geltende Recht stützen und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachten.

73. Ausländische NRO sollten den Bestimmungen aus den Absätzen 68 bis 72 oben nur im Hinblick auf ihre Aktivitäten im Gastland unterliegen.

74. Die Auflösung einer NRO oder, im Fall einer ausländischen NRO, den Widerruf der Genehmigung für ihre Tätigkeit, sollte nur dann von einem Gericht angeordnet werden, wenn es hinreichende Beweise gibt, dass die in den Absätzen 44 und 45 oben aufgeführten Gründe erfüllt werden. Eine solche Anordnung sollte ein Recht auf Einspruch einschließen.

C. Haftung

75. Die leitenden Mitarbeiter, Direktoren und das Personal einer NRO mit Rechtspersönlichkeit sollten nicht persönlich haftbar sein für die Schulden, Verbindlichkeiten und Verpflichtungen der NRO. Allerdings können sie von der NRO, Dritten oder beiden für berufliches Fehlverhalten oder Pflichtvergessenheit haftbar gemacht werden.

VIII. Mitwirkung am Entscheidungsprozess

76. Staatliche und quasi-staatliche Mechanismen auf allen Ebenen sollten eine effektive, nichtdiskriminierende Mitwirkung der NRO bei Gesprächen und Konsultationen zu Zielen und Entscheidungen der öffentlichen Politik sicherstellen. Eine solche Mitwirkung sollte die freie Meinungsäußerung von einer Vielfalt von Ansichten das Funktionieren der Gesellschaft betreffend garantieren. Diese Mitwirkung und Kooperation sollte durch eine angemessene Offenlegung oder einen angemessenen Zugang zu den offiziellen Informationen gefördert werden.

77. NRO sollten in der Entwurfsphase primärer und sekundärer Gesetzgebungsverfahren, die ihren Status, ihre Finanzierung oder Tätigkeitsbereiche betreffen, konsultiert werden.

ERLÄUTERNDEN MEMORANDUM

Einführung

1. Seit mehreren Jahren arbeitet der Europarat an der Stärkung des gesetzlichen Rahmens für die Zivilgesellschaft in Europa. Diese Arbeit hat zur Verabschiedung der Europäischen Konvention zur Anerkennung der Rechtspersönlichkeit internationaler Nichtregierungsorganisationen (im Weiteren Konvention Nr. 124) geführt, die das bisher einzige rechtlich bindende internationale Rechtsinstrument im Hinblick auf diese Organisationen ist (im Weiteren NRO).
2. 1996 begannen im Europarat gezielte Diskussionen über den Status von Nichtregierungsorganisationen, die 1988 zur Verabschiedung der „Richtlinien zur Entwicklung und Stärkung von NRO in Europa“ führte, gefolgt von den „Grundsätzen über den Status von Nichtregierungsorganisationen in Europa“ im Jahr 2002, welche eine logische und vitale Ergänzung der Konvention Nr. 124 sind, wenn es um die nationale Arbeit von NRO geht. Obwohl diese Grundsätze keine Rechtsgültigkeit im Rahmen der Regeln und Richtlinien des Europarats haben, hat das Ministerkomitee sie 2003 mit Befriedigung zur Kenntnis genommen und eine weitestgehende Verteilung in den Mitgliedstaaten empfohlen.
3. Ebenfalls 2003 führte der Europarat in seinen Mitgliedstaaten eine Umfrage über den rechtlichen Rahmen hinsichtlich der Gründung und Leitung von NRO durch. Diese Umfrage war so ausgerichtet, die nationale Gesetzgebung zu NRO aus dem Blickwinkel ihrer Vereinbarkeit mit den bereits erwähnten Grundsätzen zu analysieren. Die Ergebnisse fanden ihren Niederschlag im thematischen Überwachungsbericht des Generalsekretärs über „Vereinigungsfreiheit“, der im Oktober 2005 den Delegierten der Minister vorgelegt wurde.
4. Im Dezember 2005 entschied das Ministerkomitee, unter Einbeziehung des Überwachungsberichts, eine Expertengruppe über den Rechtsstatus von Nichtregierungsorganisationen (C-JS-ONG) einzurichten, und beauftragte diese, unter Leitung des Europäischen Ausschusses für rechtliche Zusammenarbeit (CDCJ), weiterhin den Vorschlag für ein neues nicht rechtlich bindendes Rechtsinstrument in Form eines Entschließungsentwurfs über den Rechtsstatus von NRO in Europa vorzubereiten, und dabei die „Grundsätze zum Status von Nichtregierungsorganisationen in Europa“ und den Themenbericht des Generalsekretärs zur „Vereinigungsfreiheit“ zu berücksichtigen.
5. Die C-J-S-ONG hat sich 2006 zweimal getroffen, um den Entschließungsentwurf über den Rechtsstatus von Nichtregierungsorganisationen in Europa vorzubereiten. Den Vorsitz führte Herr Eberhard Desch (Deutschland), Mitglied des CDCJ. Sein wissenschaftlicher Experte, Herr Jeremy McBride (Großbritannien) leistete einen wertvollen Beitrag zu dieser Arbeit.
6. Am 1. März 2006 durch den CDCJ angenommen, wurde der Text der Entschließung ... bei der Sitzung der Delegierten der Minister ... vom Ministerkomitee verabschiedet.
7. Dieses Instrument richtet sich an Gesetzgeber, nationale Behörden und die NRO. Es empfiehlt Standards, welche die Gesetzgebung und die Praxis im Hinblick auf die NRO und das Verhalten und die Aktivitäten der NRO selbst in einer demokratischen Gesellschaft auf der Grundlage der Rechtsstaatlichkeit formen sollen.
8. Keine der in dieser Empfehlung enthaltenen Bestimmungen kann dahingehend ausgelegt werden, eine Beschränkung eines bereits durch einen Mitgliedstaat anerkannten Rechts oder einer anerkannten Absicherung im Hinblick auf NRO darzustellen, oder einen Mitgliedstaat davon abhalten, weiter gefasste Rechte oder Absicherungen anzuerkennen.

Präambel

9. Der Erfolg der Bemühungen, in den Mitgliedstaaten des Europarats Gesellschaften zu etablieren, die der Demokratie und den Menschenrechten verpflichtet sind, ist auch auf die Arbeit der NRO zurückzuführen, seien diese nun als offizielle Rechtseinheiten oder als weniger formelle Einheiten tätig. Dieser Beitrag ist von historischer Bedeutung und die NRO spielen auch weiterhin eine gewichtige Rolle bei der Sicherstellung, dass diese Verpflichtung nicht abgeschwächt wird und dass in der Tat Demokratie und Menschenrechte noch

wirksamer verankert werden. Die Bedeutung ihrer Rolle wurde kürzlich auf allgemeiner Ebene in der Erklärung über das Recht und die Verpflichtung von Einzelpersonen, Gruppen und Organen der Gesellschaft, die allgemein anerkannten Menschenrechte und Grundfreiheiten zu fördern und zu schützen, Resolution der UN-Vollversammlung A/RES/53/144 (im Weiteren UN-Erklärung über Verteidiger der Menschenrechte) und auf regionaler Ebene im Aktionsplan des dritten Gipfeltreffens anerkannt. Ohne die umfangreiche Kampagnen- und Aufklärungsarbeit der NRO gäbe es viele Menschen, welche die Entscheidungsprozesse, die sie und die Gesellschaften, in denen sie leben, betreffen, nicht kennen und an diesen nicht mitwirken würden. Obwohl dieser Beitrag in Fragen der öffentlichen Auswahlmöglichkeiten lebensnotwendig ist, ist ihr Anteil an der Aufrechterhaltung eines reichhaltigen kulturellen Lebens und der Förderung und Absicherung des gesellschaftlichen Wohlergehens aller Menschen gleichermaßen unverzichtbar.

10. Außerdem nehmen NRO angesichts ihrer laufenden Beiträge in den Bereichen Kultur, Demokratie, Menschenrechte und soziale Gerechtigkeit unvermeidbar eine zentrale Stellung bei der Erfüllung der Ziele ein, für die sowohl die Vereinten Nationen als auch der Europarat ins Leben gerufen wurden. Dies leisten sie durch ihre Arbeit in den einzelnen Ländern, sei es als Partner dieser zwei Organisationen oder im Vertrauen auf die Standards, die sie ausgearbeitet haben, und durch ihre Mitwirkung an internationalen und regionalen Foren.
11. Bei ihrem dritten Gipfeltreffen haben die Staats- und Regierungsführer den Europarat als „primäres Forum für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte in Europa“, der eine „dynamische Rolle im Schutz der Rechte von Personen und der Förderung des unschätzbaren Engagements von Nichtregierungsorganisationen bei der aktiven Verteidigung der Menschenrechte“ einnehme, benannt.
12. Es ist wichtig, die vielfältigen Arbeitsmethoden der NRO anzuschauen, weil man diese berücksichtigen muss, wenn man einen gesetzlichen Rahmen für NRO erstellt und die Unterstützung bestimmt (sowohl direkt als auch indirekt), die von staatlichen Stellen zur Sicherstellung der Tätigkeiten der NRO bewilligt werden. Die hier erwähnte Liste zeigt die Vielfalt und erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit.
13. Obwohl NRO einen wesentlichen Anteil an der Sicherung der Menschenrechte haben, ist die Möglichkeit, NRO, die auf Mitgliedschaft beruhen, zu gründen und zu betreiben, an sich schon ein Menschenrecht, das jedem durch Artikel 11 der Europäischen Konvention für Menschenrechte (im Weiteren Europäische Konvention) und, im Fall bestimmter Gruppen oder Organisationsformen, durch Artikel 5 der Europäischen Sozialcharta (überarbeitete Fassung), Artikel 3-7 und 8 der Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten und Artikel 3 der Konvention zur Teilnahme von Ausländern am öffentlichen Leben auf lokaler Ebene garantiert wird. Außerdem ist die Fähigkeit der NRO, zum öffentlichen Leben beizutragen und eine Bandbreite an Ansichten zu vertreten, an sich ein Schlüsselement des Pluralismus, der ein Grundpfeiler der echten Demokratie ist.
14. Diese Empfehlung befasst sich insbesondere mit dem rechtlichen und steuerrechtlichen Rahmen, der erforderlich ist, um sicherzustellen, dass die NRO auch weiterhin ihre vielfältige Arbeit für die Öffentlichkeit und das gesellschaftliche Leben leisten können. Des Weiteren lenkt sie die Aufmerksamkeit auf die Einschränkung der Ziele und Aktivitäten, welche die NRO befolgen müssen, insbesondere jene, die antidemokratisch sind oder sich mit der Erwirtschaftung und Verteilung von Gewinnen befassen. Außerdem hebt sie die Verantwortungen hervor, die sich aus der Bewilligung öffentlicher Fördergelder für die NRO-Aktivitäten ergeben, und betont die Verantwortung der NRO im Hinblick auf Transparenz und die Einhaltung des allgemein geltenden Rechts.
15. Diese Empfehlung erläutert die Einzelheiten der weit gefassten Garantien der Vereinigungsfreiheit und anderer Menschenrechte und Grundfreiheiten, die durch die Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (im Weiteren Europäischer Gerichtshof) und den Haltungen der UN-Menschenrechtsverträge etabliert wurden. Außerdem stützt sie sich auf die Formulierung von Standards, die sich speziell mit NRO befassen. Dies ist wichtig, weil sie sich auch mit Fragen beschäftigen, die keine Grundlage im Recht auf Vereinigungsfreiheit haben.

16. Obwohl die meisten NRO innerhalb des Hoheitsgebietes eines Mitgliedstaates gegründet wurden und ihre Arbeit auf dieses Gebiet beschränken, gibt es viele NRO, deren Ziele für mehr als einen Mitgliedstaat relevant sind und die eine internationale Mitgliedschaft aufweisen. Die Konvention Nr. 124 wurde verabschiedet, um die Tätigkeit der letztgenannten NRO zu erleichtern. Während die Umsetzung dieser Empfehlung auch zu diesem Ziel beitragen könnte, bedeutet das Fehlen der Forderung, die Rechtspersönlichkeit von NRO anzuerkennen, die in anderen Mitgliedstaaten gegründet wurden, dass eine weitere Ausweitung der Zahl der Vertragsparteien zur Konvention Nr. 124 höchst wünschenswert ist.
17. Die Umsetzung dieser Empfehlung fordert von den Mitgliedstaaten, die Standards in Gänze zu berücksichtigen, die in ihrer Gesetzgebung, ihrer Politik und in ihrer Praxis verankert sind und die sich auf die Gründung, Leitung und Auflösung von NRO beziehen. Außerdem sollten diese Standards, als Ausarbeitung allgemeiner Verpflichtungen, eine nützliche Grundlage für die Beurteilung sein, wie befriedigend die durchgeführten Maßnahmen hinsichtlich der Erfüllung dieser Verpflichtungen waren. Darüber hinaus kann die Umsetzung dieser Empfehlung nur dann in Gänze erfolgreich sein, wenn die in ihr enthaltenen Standards eine möglichst flächendeckende Verbreitung erfahren. Dafür ist es notwendig, sie nicht nur allen, die für die Regulierung von NRO zuständig sind, und den NRO selbst zur Verfügung zu stellen, sondern auch der Öffentlichkeit, die a) ein legitimes Interesse an der Arbeit der NRO hat, insbesondere als Nutznießer von deren Tätigkeit, und die b) die Quelle für auf Mitgliedschaft basierenden NRO ist. Zusätzlich erfordert die Realisierung der Standards, dass sie bei der Ausbildung aller Beamten angewandt werden, die sich mit der Arbeit von NRO befassen.

I. Grundprinzipien

Absatz 1

18. Es gibt keine allgemeingültige Definition für NRO, ein Begriff, der eine ganz Bandbreite von Körperschaften abdeckt, die sowohl in den Staaten als auch in zwischenstaatlichen Organisationen betrieben werden. Die Definition, die für den Zweck dieser Empfehlung angenommen wurde, betont bestimmte Qualitäten, die den wesentlichen Charakter dieser Körperschaften ausmachen, namentlich dass ihre Gründung und Tätigkeit freiwillige Akte sind (i.e. eine freie Entscheidung der Gründer und Mitglieder, und im Fall von nicht auf Mitgliedschaft beruhenden NRO, eine freie Entscheidung jener, die mit deren Leitung betraut sind); dass sie eigenständig sind und nicht von der Weisung staatlicher Stellen abhängen und dass ihr oberstes Ziel nicht die Erwirtschaftung von Gewinnen aus ihrer Tätigkeit ist, die sie ausüben.
19. NRO können viele Namen annehmen, u.a. Verbände, karitative Einrichtungen, Stiftungen, gemeinnützige Organisationen, Gesellschaften und Trusts, aber es ist ihr wahrer Charakter und nicht ihre offizielle Benennung, die sie zum Gegenstand dieser Empfehlung macht. Daher kann auch die Bezeichnung einer bestimmten Einheit als „öffentlich“ oder „para-staatlich“ nicht verhindern, dass sie als NRO behandelt wird, wenn dies die genaue Wiedergabe ihrer tatsächlichen Eigenschaften ist, siehe *Chassagnou gegen Frankreich*, Nr. 25088/94, 28331/95 und 28443/95, 29. April 1999.
20. Politische Parteien sind von der Definition ausgeschlossen, da sie in vielen Ländern separaten Bestimmungen unterliegen, die sich von jenen unterscheiden, die allgemein auf NRO angewendet werden. Dieser Ausschluss hindert jedoch die Staaten nicht daran, solche Parteien als NRO zu behandeln.
21. Außerdem würden jene Berufsverbände, die gesetzlich vorgeschrieben sind, und deren Mitgliedschaft aus regulativen Gründen Pflicht ist, aufgrund des Versäumnisses, die Forderung der Freiwilligkeit und der Unabhängigkeit von staatlichen Weisungen zu erfüllen, sehr wahrscheinlich ebenfalls aus dieser Definition herausfallen. Dies hat den Europäischen Gerichtshof zu der Haltung bewogen, solche Körperschaften als außerhalb des Schutzes der Vereinigungsfreiheit gemäß Artikel 11 der Europäischen Konvention zu betrachten, siehe *Le Compte, Van Leuven und De Meyere gegen Belgien*, Nr. 6878/75 und 7238/75, 23. Juni 1981 – aber erneut hindert dieser Ausschluss die Staaten nicht daran, sie als NRO zu behandeln. Nichtsdestotrotz könnte der freiwillige Aspekt ihrer Tätigkeiten ausreichend sein, um solche Untereinheiten unter diese Definition fallen zu lassen, z.B. der Menschenrechtsausschuss einer Anwaltskammer.

Absatz 2

22. Die Vielfältigkeit der NRO spiegelt sich in der Tatsache wider, dass sie sich sowohl auf Mitgliedschaft als auch auf Nichtmitgliedschaft gründen können, was der Unterscheidung im Erläuternden Bericht zur Konvention Nr. 124 zwischen „Vereinigungen“ („mehrere Personen, die sich für einen bestimmten Zweck vereinen“) und „Stiftungen“ („ein festgelegtes Vermögen, das für einen bestimmten Zweck vorgesehen ist“) entspricht. Außerdem kann es sich bei den Personen, die NRO gründen, um natürliche oder juristische Personen handeln, einschließlich einer Kombination aus beiden, und NRO selbst (Vereinigung mehrerer solcher Körperschaften, um bestimmte Aspekte ihrer Zielsetzungen gemeinsam zu verfolgen).

Absatz 3

23. In vielen Fällen, wie der Europäische Gerichtshof bereits in *Sidiropoulos u.a. gegen Griechenland*, Nr. 26695/95, 10. Juli 1998 und *Gorzelik u.a. gegen Polen* [GC], Nr. 44158/98, 17. Februar 2004, anerkannt hat, hätte das Recht auf gemeinsames Handeln ohne die Möglichkeit, eine rechtliche Einheit zu bilden, um die Ziele der Organisation zu verfolgen, keine praktische Bedeutung. Das Fehlen dieser Möglichkeit stellt daher eine Verletzung von Artikel 11 der Europäischen Konvention dar. Nichtsdestotrotz werden jene, die NRO gründen, feststellen, dass ihre Ziele, insbesondere, wenn diese in Umfang und Dauer relativ begrenzt sind, durch eine weniger formelle Struktur erreicht werden können und dass daher keine Notwendigkeit besteht, eine Rechtspersönlichkeit zu haben.
24. Daher sollte es jenen, die eine NRO gründen (oder deren Mitgliedern, wenn die Entscheidung nach der Gründung getroffen wird), generell frei stehen, zu entscheiden, ob sie eine Einheit mit Rechtspersönlichkeit sein wollen oder ob sie einen weniger formellen rechtlichen Status bevorzugen. Dies hindert jedoch das Recht eines Mitgliedstaats nicht daran, bei der Gründung einer NRO automatisch eine Rechtspersönlichkeit zu vergeben, i.e. ohne die Notwendigkeit einer formellen Genehmigung, bevor dieser Status in Anspruch genommen werden kann.

Absatz 4

25. Obwohl viele NRO einen Schwerpunkt setzen, der lokalen oder regionalen Charakter hat, können die Ziele mancher NRO am besten auf nationaler oder internationaler Ebene verfolgt werden und im Fall der anderen kann die Notwendigkeit bestehen, auf mehreren oder sogar allen diesen Ebenen tätig zu sein. Die Wahl der Ebene(n), auf der/denen gearbeitet wird, sollte stets die Entscheidung der Gründer und Mitglieder der betreffenden Organisationen sein. Es kann gut sein, dass die Mitglieder einer NRO die Ebene(n), auf der/denen gearbeitet wird, ändern wollen, und eine diesbezügliche Änderung sollte ihnen frei stehen.

Absatz 5

26. Das Recht auf freie Meinungsäußerung ist besonders wichtig für NRO bei der Verfolgung ihrer Ziele. Obwohl einige Menschenrechte und Freiheiten nur von denen in Anspruch genommen werden können, die eine NRO gründen oder zu ihr gehören (siehe Beschwerde Nr. 7805/77, *X und Church of Scientology gegen Großbritannien*, 16 DR 68 (1979) und *Wilson, National Union of Journalists u.a. gegen Großbritannien*, Nr. 30668/96, 30671/96 und 30678/96, 2. Juli 2002), gibt es noch viele andere, die dazu beitragen, wirksam zu arbeiten, insbesondere das Diskriminierungsverbot, das Recht auf ein faires Verfahren, das Verbot rückwirkender Strafen, das Recht auf Achtung des Privatlebens und der Korrespondenz, das Recht auf Versammlungsfreiheit, das Recht auf friedliche Nutzung von Eigentum und das Recht auf wirksame Beschwerde.
27. Darüber hinaus unterminiert die Missachtung der Menschenrechte und Freiheiten derjenigen, die zu auf Mitgliedschaft beruhenden NRO gehören, insbesondere das Recht auf Leben, das Recht auf Freiheit und Sicherheit der Person, das Recht auf Gedanken- und Gewissensfreiheit und auf freie Religionsausübung, Vereinigungsfreiheit, das Recht auf politische Betätigung und Freizügigkeit, häufig die Betätigung dieser Organisationen.

Absatz 6

28. Obwohl sie wie alle anderen dem Gesetz unterliegen, ist die Unabhängigkeit von Weisungen der staatlichen Stellen wesentlich, um die „nichtstaatliche“ Natur von NRO aufrechtzuerhalten. Diese Unabhängigkeit sollte sich nicht nur auf die Entscheidung zur Gründung einer NRO und die Wahl ihrer Ziele erstrecken, sondern auch auf die Art und Weise, wie sie geführt wird, und auf den Schwerpunkt ihrer Tätigkeit. Insbesondere sollten es die staatlichen Stellen vermeiden, die NRO zu Agenturen unter ihrer Leitung zu machen (siehe die Feststellung einer Verletzung von Artikel 11 der Europäischen Konvention im Fall *Sigurdur A Sigurjónsson gegen Island*, Nr. 16130/90, 30. Juni 1993 als ein Ergebnis eines Versuchs, einen Taxiverband für die Bereitstellung von Taxidiensten zu benutzen) oder sich in die Entscheidungen der NRO bezüglich ihrer Leitung oder Vertreter einzumischen (siehe die Feststellung einer Verletzung der freien Religionsausübung laut Artikel 9 der Europäischen Konvention, die eine ähnliche Verpflichtung auf Artikel 11 in dieser Hinsicht aufweist, in *Serif gegen Griechenland*, Nr. 38178/97, 14. Dezember 1999, *Hasan und Chaush gegen Bulgarien* [GK], Nr. 30985/96, 26. Oktober 2000 und *Metropolitan Church of Bessarabia u.a. gegen Moldau*, Nr. 45701/99, 13. Dezember 2001 nach solchen Eingriffen).
29. Dies bedeutet nicht, dass staatliche Stellen den NRO bei einer Tätigkeit nicht besondere Hilfe zukommen lassen können, die ihnen als besonders wichtig erscheint, aber der NRO sollte es freistehen, diese Hilfe anzunehmen bzw. fortzuführen. Außerdem sollte weder die Gesetzgebung noch andere Druckmittel verwendet werden, um die NRO dazu zu bringen, bestimmte Aktivitäten auszuführen, die man für die Öffentlichkeit für wichtig erachtet.

Absatz 7

30. Die Übertragung einer Rechtspersönlichkeit auf eine NRO muss nicht notwendigerweise mit der Gewährung einer größeren Befugnis einhergehen als jener anderer Rechtspersönlichkeiten. Die wichtigsten Befugnisse für ihre Tätigkeit sind wahrscheinlich jene, die ihnen inhärent sind, namentlich die Fähigkeit, zur Durchführung ihrer Ziele Verträge abzuschließen, Zahlungen für bezogene Waren und Dienstleistungen vorzunehmen, insbesondere mittels Bankkonten, und die Möglichkeit Eigentum zu besitzen. Es sollte jedoch immer möglich sein, weitere Befugnisse auf bestimmte Arten von NRO zu übertragen und tatsächlich kann dies für deren Ziele ausschlaggebend sein. Daher gehören zu den zusätzlichen Rechten, die für die NRO als notwendig anerkannt sind: die Einhaltung von Verhandlungen und anderen Verfahren¹; die Mitwirkung an öffentlichen Angelegenheiten und an Kritik an staatlichen Maßnahmen²; die Förderung von Menschenrechten³; Beratungsdienste⁴; Bereitstellung von Informationen für internationale Organisationen⁵ und das Ermitteln von Informationen⁶. Gleichzeitig bringen rechtliche Befugnisse auch die Verantwortung mit sich, sich gemäß dem Gesetz zu verhalten und NRO sollten keine Ausnahmebehandlung hinsichtlich der Anwendung der verwaltungs-, zivil- und strafrechtlichen Pflichten und Sanktionen erwarten, die generell Anwendung auf juristische Personen finden. Die Anwendung des allgemeinen Rechts auf NRO schließt, wie dies an den folgenden Absätzen deutlich wird, die Ausweitung von finanziellen und anderen Zuwendungen an NRO aus, die anderen juristischen Personen nicht zur Verfügung stehen.

Absatz 8

31. Angesichts der wichtigen Arbeit der NRO, die erheblich zur Umsetzung gesellschaftlicher Zielsetzungen beitragen kann, ist es angemessen, gesetzliche und steuerrechtliche Bedingungen zu schaffen, welche die Umsetzung und die dauerhafte Tätigkeit erleichtern. Ersteres schließt insbesondere eine flexible Handhabung im Hinblick auf den Erwerb einer Rechtspersönlichkeit und einen Ansatz im Hinblick auf die Regelung der Aktivitäten der NRO

¹ UN-Erklärung über Verteidiger der Menschenrechte, Art. 9(3)(b) und Dokument zur OSZE-Konferenz in Moskau, 1991, Abs. 43

² Konvention über den Zugang zu Informationen, die öffentliche Partizipation am Entscheidungsprozess und den Zugang zur Justiz in Umweltangelegenheiten („Aarhus-Konvention“), Art. 6-8, Europäische Charta über den Status von Richtern, Art. 1.8, UN-Erklärung über Verteidiger der Menschenrechte, Art. 8 und Dokument zur OSZE –Konferenz in Moskau, 1991, Abs. 43

³ UN-Erklärung über Verteidiger der Menschenrechte, Art. 7.

⁴ UN-Erklärung über Verteidiger der Menschenrechte, Art. 9(3)(c)

⁵ UN-Erklärung über Verteidiger der Menschenrechte, Art. 9(4)

⁶ Aarhus Konvention, Art. 4

ein, die nicht übermäßig strikt oder bürokratisch ist. Letzteres kann am besten durch steuerfreie Zuschüsse, Befreiungen von bestimmten Steuern auf Einkünfte und Ausgaben und die Bereitstellung von Anreizen für Steuerzahler erreichen, die Tätigkeit von NRO zu unterstützen (siehe mehr in Absatz 57 der Empfehlung).

Absatz 9

32. Die Freiheit, NRO zu gründen ist im Wesentlichen ziviler und politischer Natur, und nicht so sehr ein wirtschaftliches Recht. Daher sollten NRO nicht mit dem Hauptziel gegründet werden, Gewinne aus ihrer Tätigkeit zu schöpfen. Alle Gewinne, die sich aus der Tätigkeit ergeben, sollten wieder in die Verfolgung der Ziele fließen, anstatt sie unter Mitgliedern oder Gründern zu verteilen. Dies heißt jedoch nicht, dass auf Mitgliedschaft basierende NRO nicht bestehen können, um die Interessen ihrer Mitglieder zu fördern, und sowohl wirtschaftliche als auch ethische, materielle, soziale oder spirituelle Vorteile für sie zu sichern.

Absatz 10

33. Die Empfehlung erkennt die Notwendigkeit für eine Regulierung der Gründung und der dauerhaften Tätigkeit von NRO an. Es ist jedoch wesentlich, dass eine diesbezügliche Regelung nicht in falscher oder nicht ordnungsgemäßer Weise angewendet wird. Grundlegende Absicherungen gegen eine solche Möglichkeit werden dadurch getroffen, dass die Verwaltung selbst vorbereitet ist, die Entscheidungen zu prüfen, die sie getroffen hat, und durch die Überwachungsfunktion der Gerichte. Tatsächlich ist es in einem der Rechtsstaatlichkeit verpflichteten Staat unerlässlich, dass NRO und deren Mitglieder die Möglichkeit haben, sie betreffende Handlungen oder Unterlassungen durch ein unabhängiges Gericht prüfen zu lassen, das die diesbezügliche Befugnis hat, deren Rechtmäßigkeit zu überprüfen. Ohne diese letztgenannte Möglichkeit ist eine Verletzung des Rechts auf wirksame Rechtsmittel gemäß Artikel 13 der Europäischen Konvention wahrscheinlich.

II. Zielsetzungen

Absatz 11

34. NRO sollten in der Lage sein, jedes Ziel zu verfolgen, das auch von einer Einzelperson verfolgt werden kann, da eine Gruppierung von Einzelpersonen dieses Ziel nicht inhärent fragwürdig machen kann. Obwohl das Verfolgen unrechtmäßiger Ziele generell verboten werden kann, sollte dies nicht das Verfolgen einer Gesetzesänderung (einschließlich der Verfassung) mit rechtmäßigen Mitteln ausschließen, da es dem Wesen der Demokratie entspricht, vielfältige politische Programme zuzulassen, die vorgeschlagen und debattiert werden können; siehe Beschwerde Nr. 7525/76, *X gegen Großbritannien*, 11 DR 117 (1978) (Befürwortung einer Strafrechtsreform) und *Sozialistische Partei u.a. gegen Türkei* [GK], Nr. 21237/93, 25. Mai 1998) (Befürwortung einer föderalen Verfassung).
35. Darüber hinaus ist es wesentlich, dass die per Gesetz verbotenen Aktivitäten nicht jene Aktivitäten einschließen, die gemäß allgemein und regional garantierter Rechte und Freiheiten geschützt sind; siehe im Fall *Sidiropoulos u.a. gegen Griechenland*, Nr. 26695/95, 10. Juli 1998, bei dem sich auf die Tatsache gestützt wurde, dass die Dokumente der OSZE, welche die Gründung von Vereinigungen zum Schutz des kulturellen und spirituellen Erbes zulassen, vom beklagten Staat unterzeichnet worden waren und den Rückschluss unterstützten, dass das Ziel, die Traditionen und ethnische Kultur einer Region zu bewahren und weiterzuführen, absolut legitim sei.
36. Es ist jedoch unzulässig, antidemokratische Mittel für eine Änderung der Gesetze oder der Verfassung einzusetzen oder einen Wandel herbeizuführen, der im Kern undemokratisch ist; siehe *Refah Partisi (Wohlfahrtspartei) u.a. gegen Türkei* [GK], Nr. 41340/98, 41342/98, 41343/98 und 41344/98, 13. Februar 2003.

Absatz 12

37. Die Möglichkeiten der NRO, zu Fragen des öffentlichen Interesses Forschungs-, Bildungs- und Aufklärungsarbeit zu leisten, wird bei der Verfolgung ihrer Ziele häufig wichtig sein. Es wäre sinnlos für sie, Forschungs-, Bildungs- und Aufklärungsarbeit zu leisten, wenn sie nicht in der

Lage wären, der Politik der Regierung zu widersprechen oder Gesetzesänderungen vorzuschlagen.

Absatz 13

38. Obwohl NRO keine politischen Parteien sind, kann die Unterstützung von Parteien durch NRO bei Wahlen und Referenden ein wichtiges Mittel darstellen, um bestimmte Ziele zu erreichen, sei es im Ganzen oder in Teilen, da der Ausgang der Wahl oder des Referendums zu einer Änderung der Gesetze oder der Politik führen kann, die für dieses Ziel günstig ist. Daher sollte es NRO freistehen, diese Unterstützung anzubieten, aber man kann von ihnen verlangen, ihre Motive offen zu legen, insbesondere sicherzustellen, dass ihre Mitglieder und Gründer sich dieser Unterstützung bewusst sind und dass die Gesetze bezüglich der Finanzierung von Wahlen und politischen Parteien eingehalten werden. Diese Gesetze setzen z. B. die Finanzierungshöhe fest oder verbieten eine Finanzierung aus Quellen, die außerhalb des betreffenden Staates liegen.
39. Außerdem kann, auch wenn NRO bei bestimmten Fragen die Unterstützung von politischen Parteien gestattet sein sollte, eine solche Unterstützung mit den Zielen der Gründer unvereinbar sein, weil es ihnen untersagt ist, alle Formen der Lobbyarbeit zu fördern oder weil ihr öffentlicher Status von ihnen Überparteilichkeit verlangt, und sie sollten aus diesem Grund in der Lage sein, finanzielle oder andere Zuwendungen abzulehnen oder einzustellen, wenn sie gewährt wurden.

Absatz 14

40. Die Tatsache, dass NRO nicht gewinnorientiert sind, stellt nur eine ihrer Wesensmerkmale dar, die sie insbesondere von kommerziellen Unternehmen unterscheiden. Allerdings wäre es den NRO unmöglich, ohne Einkünfte ihrer Tätigkeit nachzugehen, und diese können nicht nur aus Mitgliedsbeiträgen, Zuschüssen und Spenden bestehen, sondern auch aus Wirtschafts-, Geschäfts- und Handelsaktivitäten.
41. Es sollten daher für sie keine Hürden bestehen, solchen Aktivitäten nachzugehen, vorbehaltlich des Verbots, die dadurch erwirtschafteten Einkünfte an ihre Mitglieder und Gründer auszuschütten (siehe Absatz 9 der Empfehlung) und vorbehaltlich der Lizenzierungs- und Regulierungsanforderungen, die allgemein auf solche Aktivitäten Anwendung finden.
42. Die Möglichkeit, Wirtschafts-, Geschäfts- und Handelsaktivitäten nachzugehen, sollte nicht die Forderung ausschließen, bestimmte Modalitäten einzuhalten, z. B. die Gründung eines Tochterunternehmens zu diesem Zweck.

Absatz 15

43. Vereinigungen, Verbände und Dachverbände von NRO (die selbst NRO sind) spielen eine wichtige Rolle, da sie sich komplementär zu solchen Organen entwickeln und ihnen erlauben, ein größeres Publikum zu erreichen und Dienste zusammenzulegen und gemeinsame Standards zu verabschieden. NRO sollte es daher im Hinblick auf die Verfolgung ihrer Ziele gestattet sein, solchen Vereinigungen, Verbänden und Dachverbänden beizutreten oder nicht.

III. Gründung und Mitgliedschaft

A. Gründung

Absatz 16

44. Da es ein grundlegendes Prinzip ist, dass es Personen oder Gruppen von Personen frei stehen sollte, eine NRO zu gründen, sollten keine Beschränkungen hinsichtlich der Gründung von NRO durch Personen, die keine Staatsbürger des Landes sind, in dem die NRO gegründet werden soll, oder durch juristische Personen eingeführt werden. Im Falle von Ausländern wird dieses Recht insbesondere durch Artikel 3 der Konvention über die Mitwirkung von Ausländern am öffentlichen Leben auf lokaler Ebene (ETS Nr. 144) anerkannt.

45. Außerdem würde die ausdrücklich in Artikel 15 der Konvention über die Rechte des Kindes genannte Vereinigungsfreiheit, abhängig von ihrem Reifegrad, Kindern gestatten, NRO zu gründen.
46. Im Fall einer nicht auf Mitgliedschaft basierenden NRO sollte die Gründung durch Schenkung durch einen noch lebenden Gründer oder durch ein Legat nach dem Tod eines Gründers möglich sein. Allerdings sollte diese Bestimmung nicht dahingehend ausgelegt werden, dass sie auf alle Rechtsformen anwendbar ist. In einigen Staaten können z.B. nicht alle gemeinnützigen Rechtsformen durch ein Erbe gegründet werden.

Absatz 17

47. Es ist keine Mindestanzahl von Personen in den Garantien über die Vereinigungsfreiheit genannt, die für die Gründung einer auf Mitgliedschaft basierenden NRO erforderlich ist. Diese jeder Person garantierte Freiheit sollte grundsätzlich bedeuten, dass nur zwei Personen notwendig sind, um ein solches Organ zu gründen. Es wird jedoch allgemein anerkannt, dass der Erwerb einer Rechtspersönlichkeit das Erstellen höherer Auflagen für die Gründung einer auf Mitgliedschaft basierenden NRO rechtfertigt. Nichtsdestotrotz kann es keine Rechtfertigung für das Vorgeben einer Mindestzahl geben, die eindeutig die Gründung einer auf Mitgliedschaft basierenden NRO verhindert oder von dieser abschreckt.

B. Satzung

Absatz 18

48. NRO, insbesondere jene mit Rechtspersönlichkeit, müssen die Bedürfnisse der vielfältigen Parteien (Mitglieder, Gründer, Nutzer, Nutznießer, Spender, Personal und staatliche Stellen) im Hinblick auf ihre Organisation und Entscheidungsprozesse berücksichtigen. Dies wird man am leichtesten von NRO mit Rechtspersönlichkeit mit einer eindeutigen Satzung erreicht, wie diese auch immer durch das Recht des betreffenden Mitgliedsstaates festgelegt ist, in dem sie gegründet wurde, und welche die Bedingungen beschreibt, zu denen sie betrieben wird. Nichtsdestotrotz ist anerkannt, dass es in einigen Rechtssystemen möglich ist, dieses Ziel auch ohne eine offiziell verabschiedete Satzung zu erreichen (z. B. informelle Vereinigungen in den Niederlanden).

Absatz 19

49. Die in diesem Absatz aufgeführten Anforderungen beziehen sich auf diejenigen Angelegenheiten, die sehr wahrscheinlich für die Erstellung der Bedingungen, unter denen NRO betrieben werden, ausschlaggebend sind. Denjenigen, die NRO gründen oder diesen angehören (sowie jene, die für deren Leitung im Fall von nicht auf Mitgliedschaft basierenden NRO verantwortlich sind), steht es frei, zusätzliche Themen in ihre Satzungen aufzunehmen, aber sie sollten normalerweise nicht dazu verpflichtet sein. Der Begriff „Befugnisse“ bezieht sich auf die durch die Satzung verliehene Autorität (explizit oder implizit), bestimmte Dinge im Hinblick auf die Ziele der NRO durchzuführen.

Absatz 20

50. Die Anforderung, dass die Gesamtmitglieder das höchste Entscheidungsgremium einer auf Mitgliedschaft basierenden NRO sein müssen, stellt eine Manifestation des Rechts auf Vereinigungsfreiheit durch ihre Mitglieder dar. Dies heißt nicht, dass die Mitglieder die Befugnis, Handlungen durchzuführen, nicht auf andere Organe übertragen können, aber sie sollten stets die Möglichkeit haben, dies rückgängig zu machen und die Angelegenheit selbst zu entscheiden.
51. Eine solche Überlegung findet im Fall einer nicht auf Mitgliedschaft basierenden NRO keine Anwendung, und daher sollte das höchste Entscheidungsgremium durch die Satzung bestimmt werden, sei es wie ursprünglich von ihren Gründern vorgesehen oder wie in Folge in der geänderten Fassung beschrieben.

C. **Mitgliedschaft**

Absatz 21

52. Die Vereinigungsfreiheit weist auch eine sehr wichtige negative Dimension auf, nämlich dass Personen nicht ungebührlich zum Beitritt oder Verbleib in eine/r Vereinigung gezwungen werden dürfen, zu der sie aus ethischen, philosophischen, politischen oder religiösen Gründen nicht gehören möchten. Insbesondere Einzelpersonen sollten nicht aufgefordert werden, ihre Einwände gegen eine Mitgliedschaft zu einer bestimmten NRO aufzugeben, um eine Stelle zu behalten oder weiterhin ihren Lebensunterhalt verdienen zu können; siehe für den Gewerkschaftskontext *Young, James and Webster gegen Großbritannien*, Nr. 7601/76 und 7806/77, 13. August 1981.
53. Auch außerhalb der Arbeitswelt ist es nicht akzeptabel, jemanden unter Zwang in eine NRO einzubeziehen, bei der die betreffende Person im Hinblick auf ein oder mehrere Ziele tiefreichende Einwände hat; siehe *Chassagnou gegen Frankreich*, Nr. 25088/94, 28331/95 und 28443/95, 29. April 1999 im Hinblick auf die erzwungene Mitgliedschaft in einem Jagdverband. Es macht keinen Unterschied, ob die Zwänge für eine Zugehörigkeit zu einer NRO direkt per Gesetz ausgeübt oder lediglich durch das Gesetz gefördert werden.
54. Die Forderung jedoch, dass jemand einem Berufsverband als Teil der gesetzlichen Kontrolle dieser Berufssparte beizutreten hat, ist nicht unzulässig, solange es keine Beschränkung für die Mitglieder gibt, neben der Organisation, der sie verpflichtend angehören müssen, ihre eigene Organisation zu gründen; siehe *Le Compte, Van Leuven und De Meyere gegen Belgien*, Nr. 6878/75 und 7238/75, 23. Juni 1981.

Absatz 22

55. Das garantierte Vereinigungsrecht in Artikel 11 der Europäischen Konvention und in anderen Menschenrechtsabkommen ist auf „jeden“ innerhalb des Hoheitsgebietes eines Staates anwendbar und daher ist der Spielraum für eine Einschränkung sehr eng. Sicherlich sollten Kinder nicht ausgeschlossen sein, insbesondere weil diese Freiheit explizit in Artikel 15 der Konvention über die Rechte des Kindes aufgeführt ist, aber dies schließt die Verabschiedung von Schutzmaßnahmen, um sicherzustellen, dass sie nicht ausgenutzt oder moralischen und ähnlichen Gefahren ausgesetzt werden, nicht aus. Alle Einschränkungen ihrer Möglichkeit, einer auf Mitgliedschaft basierenden NRO beizutreten, muss ihre sich entwickelnden Fähigkeiten berücksichtigen und sollte nicht nur verhältnismäßig sein und die Rechtssicherheit gewährleisten, sondern sollten nie dergestalt sein, dass sie Kinder generell von der Mitgliedschaft ausschließen.
56. In ähnlicher Weise sollte dieses Recht normalerweise durch Personen ausgeübt werden, die Ausländer sind, und eine diesbezügliche Einschränkung muss mit der eingeschränkten Befugnis kompatibel sein, die politische Tätigkeit von Ausländern, wie sie Artikel 16 der Europäischen Konvention vorsieht, einzuschränken; siehe *Piermont v. France*, Nr. 15773/89 und 15774/89, 27. April 1995. Es wäre schwer, ein Verbot der politischen Arbeit außerhalb vom Parteienkontext zu rechtfertigen und wäre völlig unmöglich, wenn gar keine Politik involviert wäre (z. B. im Bereich Sport und Kultur).
57. Es ist möglich, dass ein Verbot einer Beteiligung an NRO die legitime Folge von bestimmten Vergehen sind, aber der Umfang und die Dauer dieses Verbots müssen immer den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit respektieren (siehe Beschwerde Nr. 6573/74, *X gegen Niederlande*, 1 DR 87 (1974)) und ein automatisches Verbot einer Mitgliedschaft nach einer Inhaftierung kann niemals gerechtfertigt sein.
58. Der Kern der Vereinigungsfreiheit ist, dass Personen die Entscheidungsfreiheit haben, mit wem sie sich vereinen wollen und daher sollte das Gesetz normalerweise niemandem ermöglichen, gegen den Willen der Mitglieder einer NRO beizutreten. Allerdings gäbe es eine gute Rechtfertigung für die Einschränkung der Entscheidungsfreiheit der Mitglieder einer Vereinigung zu bestimmen, wen sie als neue Mitglieder aufnehmen, wenn auf diesem Wege die Verpflichtung erfüllt werden kann, Diskriminierungen anhand unzulässiger Begründungen zu verhindern und auf diesem Wege die Rechte der anderen zu schützen, wie gemäß Artikel 11(2) der Europäischen Konvention vorgesehen.

Absatz 23

59. Im Hinblick auf den Beitritt ist der Ausschluss einer Person aus einer auf Mitgliedschaft basierenden NRO grundsätzlich eine Angelegenheit der betreffenden Organisation. Allerdings müssen die Satzungsregeln bezüglich Mitgliedschaft immer eingehalten werden und das innerstaatliche Recht sollte daher sicherstellen, dass jemandem, dem ein Ausschluss droht, oder der ausgeschlossen wurde, wirksame Rechtsmittel in bezug auf die Einhaltung dieser Satzungsregeln zur Verfügung stehen; siehe Beschwerde Nr. 10550/83, *Cheall gegen Großbritannien*, 42 DR 178 (1985). Außerdem sollte die Regelung zum Ausschluss nicht vollkommen unbegründet oder willkürlich sein, insbesondere sollte es ein faires Verfahren geben, bevor eine Entscheidung gefällt wird.

Absatz 24

60. Personen sollten, nur weil sie einer NRO angehören, keinen unangemessene Sanktionen ausgesetzt werden. Daher sollte es für jeden, der wegen Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft (siehe Beschwerde Nr. 12719/87, *Frederiksen gegen Dänemark*, 56 DR 237 (1988)) oder wegen Einwänden bezüglich einer anderen Organisation, zu der sie gehören, entlassen wurde (siehe *Vogt gegen Deutschland* [GK], Nr. 17851/91, 26. September 1995) wirksame Rechtsmittel geben.
61. In ähnlicher Weise muss es auch einen Schutz vor anderen Formen von Sanktionen oder Druckmitteln geben, nicht Mitglied einer NRO zu sein, z. B. Verlust der Berechtigung für bestimmte Zuwendungen oder Posten; siehe *Grande Oriente D'Italia di Palazzo Giustiniani gegen Italien*, Nr. 35972/97, 2. August 2001 und *Wilson, National Union of Journalists u.a. gegen Großbritannien*, Nr. 30668/96, 30671/96 und 30678/96, 2. Juli 2002.
62. Es besteht aber auch die Notwendigkeit eines Schutzes vor aggressiveren Formen von Maßnahmen, die gegen Personen aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer NRO ergriffen werden, namentlich Belästigung, Einschüchterung und der Einsatz von Gewalt. Allerdings sind einige Sanktionen zulässig, wenn die Mitgliedschaft zu einer NRO eindeutig mit der Durchführung entweder der Aufgaben einer Person als Mitarbeiter oder Amtsinhaber (siehe Beschwerde Nr. 11002/84, *Van der Heijden gegen Niederlande*, 41 DR 264 (1985)) oder mit anderen Pflichten, die eingegangen wurden, unvereinbar sind (z. B. wenn ein Interessenkonflikt zwischen zwei Organisationen besteht, denen die Person angehört).
63. Das Risiko der Unvereinbarkeit in bezug auf einen Staatsbeamten als Mitglied wird in Artikel 11(2) der Europäischen Konvention explizit genannt und besagt, dass die Zusicherung der Vereinigungsfreiheit „nicht den Erlass rechtmäßiger Einschränkungen hinsichtlich der Ausübung dieser Rechte durch Mitglieder der Streitkräfte, der Polizei oder andere Beamte des Staates“ verhindert. Aber genau wie bei anderen Interessenkonflikten muss die Existenz einer solchen Unvereinbarkeit durch hinreichende Beweise nachgewiesen werden und darf nicht auf bloßer Vermutung fußen. Außerdem müssen die Einschränkungen immer gesetzlich vorgesehen sein und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit respektieren; siehe den Fall *Vogt, Ahmed u.a. gegen Großbritannien* [GK], Nr. 22954/93, 2. September 1998 und *Rekvényi gegen Ungarn* [GK], Nr. 25390/94, 20. Mai 1999.

Absatz 25

64. Dieser Absatz bestätigt, dass die Mitgliedschaft in einer NRO keine Vorbedingung sein muss, um sich an Aktivitäten zu beteiligen, die diese unternimmt. Ob eine Mitgliedschaft zu diesem Zweck erforderlich ist oder nicht, sei es für einige oder alle Aktivitäten der NRO, sollte im Entscheidungsrahmen der NRO selbst liegen. Allerdings ist die Mitgliedschaft wesentliche Voraussetzung, um an Sitzungen des höchsten Entscheidungsgremiums einer auf Mitgliedschaft basierenden NRO teilzunehmen, da die Mitgliedschaft die Voraussetzung sein muss, um an solchen Versammlungen teilzunehmen (siehe Absatz 20 der Empfehlung).

IV. Rechtspersönlichkeit

A. Allgemeines

Absatz 26

65. Die Existenz einer Rechtspersönlichkeit wurde vom Europäischen Gerichtshof als wesentlich für das Funktionieren von NRO anerkannt (siehe *Sidiropoulos u.a. gegen Griechenland*, Nr. 26695/95, 10. Juli 1998 und *Gorzelik u.a. gegen Polen* [GK], Nr. 44158/98, 17. Februar 2004) und eine solche Rechtspersönlichkeit wäre sinnlos, wenn sie sich nicht eindeutig von der jener Personen unterscheiden würde, die diese Organisationen gegründet haben oder dieser angehören. Allerdings sollte die eindeutig von der Rechtspersönlichkeit der Gründer und Mitglieder einer Organisation zu unterscheidende Rechtspersönlichkeit kein Hindernis für die Erstgenannten oder die NRO selbst sein, gegenüber Dritten haftbar zu sein wegen beruflichen Fehlverhaltens oder Pflichtvergessenheit, das/die in Verbindung mit ihrer Mitwirkung an Aktivitäten der NRO aufgetreten ist.

Absatz 27

66. Aus der von der Rechtspersönlichkeit der Gründer und Mitglieder zu unterscheidenden Rechtspersönlichkeit der NRO lässt sich folgern, dass bei einer Fusion von zwei oder mehreren bestehenden NRO zu einer neuen Organisation diese deren Rechte und Verpflichtungen übernimmt.

B. Erwerb einer Rechtspersönlichkeit

Absatz 28

67. Wo der Erwerb einer Rechtspersönlichkeit nicht automatisch bei der Gründung einer NRO erfolgt, muss es ein Verfahren zur Bewertung geben, ob die rechtlichen Anforderungen erfüllt werden. Um die Gefahr einer nicht ordnungsgemäßen Ausübung des sich daraus ergebenden Ermessensspielraums zu minimieren, sollte die Begründung für eine Entscheidung hinsichtlich der Gewährung oder Ablehnung einer Rechtspersönlichkeit immer im Detail angegeben werden und dergestalt sein, dass sie eine sachliche Beurteilung hinsichtlich der Einhaltung dieser gesetzlichen Auflagen erlaubt. Die Formulierung in Absatz 34 der Empfehlung soll in dieser Hinsicht als Richtlinie dienen.

Absatz 29

68. Die Gründung einer NRO wird erleichtert, wenn jene, die daran interessiert sind, Zugang zu den anwendbaren Vorschriften haben und das einzuhaltende Verfahren leicht verständlich und zu erfüllen ist. Die letztgenannte Anforderung könnte erfüllt werden, indem man die Anforderungen zur Gründung einer NRO als Broschüre herausgibt.

Absatz 30

69. Obwohl die Möglichkeit, eine NRO zu gründen, generell allen offen stehen sollte, können einige Ausschlusskriterien, dies tatsächlich zu tun, eine angemessene Folge vorausgegangener Aktivitäten der betreffenden Person sein. Dies trifft insbesondere dann zu, wenn die betreffende Person für ein Vergehen verurteilt wurde, das eine Verfolgung von Zielen betraf, die nicht mit den Gründungszielen einer NRO vereinbar sind. In ähnlicher Weise kann ein Konkursbeschluss bedeuten, dass jemandem nicht gestattet werden sollte, eine NRO zu gründen, oder zumindest jenen Personen nicht, die Empfänger erheblicher Finanzmittel wären. In allen Fällen müsste der Umfang der Einschränkungen eindeutig mit den betreffenden Aktivitäten in Zusammenhang stehen und ihre Dauer darf nicht unverhältnismäßig sein.

Absatz 31

70. Um sicherzustellen, dass jene, die eine NRO zu gründen wünschen, nicht über Gebühr belastet sind und dass der Entscheidungsprozess angemessen fokussiert ist, sollten die

einzigsten Informationen, die bei einem Antrag auf Gewährung einer Rechtspersönlichkeit abgefragt werden, die Satzung, die Adresse der NRO und die Details sein, die zur Identifizierung der betreffenden Person erforderlich sind.

71. Im Fall einer nicht auf Mitgliedschaft basierenden NRO, die eine gewisse Form der Finanzierung oder Vermögen voraussetzt, damit sie ihre Ziele verfolgen kann, könnte eine zusätzliche Auflage für den Nachweis über diese Mittel oder dieses Vermögen erlassen werden, damit keine Organisationen entstehen, die niemals tätig werden. Allerdings ist es nicht wesentlich, dass es eine solche Auflage gibt, insbesondere weil die Umstände in einem bestimmten Land dergestalt sein können, dass der Erwerb der erforderlichen Mittel oder des Vermögens davon abhängt, dass der beabsichtigte Empfänger zunächst eine Rechtspersönlichkeit erwirbt.

Absatz 32

72. Die Anforderung, dass alle Mitglieder einer auf Mitgliedschaft basierenden NRO zuerst eine Entscheidung im Hinblick auf den Erwerb einer Rechtspersönlichkeit fällen, spiegelt die Tatsache wider, dass sie die höchste Entscheidungsinstanz sind. Damit die Mitglieder die Gelegenheit erhalten, an einer solch wichtigen Entscheidung mitzuwirken, muss die Einladung zu einer Versammlung, bei der eine diesbezügliche Resolution verabschiedet werden soll, dergestalt sein, dass sie ihnen eine Teilnahme in zumutbarer Weise ermöglicht – eine zweiwöchige Vorlaufzeit kann für diesen Zweck als angemessen erachtet werden, aber es darf nicht erwartet werden, dass tatsächlich jedes Mitglied teilnimmt und der Einsatz von Vertretern sollte zulässig sein.
73. Als Beweis, dass die erforderliche Versammlung stattgefunden hat, können gelten: eine Kopie der Einladung; ein Beleg dafür, wie die Einladung ergangen ist; ein Versammlungsprotokoll und die Unterschriften der Anwesenden sowie die Ermächtigungen der Vertreter.

Absatz 33

74. Obwohl bei der Bearbeitung von Anträgen zum Erwerb einer Rechtspersönlichkeit Kosten entstehen, sollte die Höhe der Gebühren sowohl die Erwünschtheit einer NRO-Gründung als auch die Tatsache widerspiegeln, dass deren Wesen vorwiegend nicht auf Gewinn ausgerichtet ist.

Absatz 34

75. Die für eine Ablehnung der Rechtspersönlichkeit vereinbarten Gründe spiegeln die einzigen relevanten Erwägungen für eine solche Entscheidung wider. Bezüglich der Verwendung von Namen anderer Organisationen oder von Namen, die irreführend sind, siehe *Apeh Uldozotteinek Szovetsege, Ivanyi, Roth und Szerdahelyi gegen Ungarn* (Entscheidung), Nr. 32367/96, 31. August 1999 und bezüglich unzulässige Ziele, siehe *Metropolitan Church of Bessarabia u.a. gegen Moldau*, Nr. 45701/99, 13. Dezember 2001.

Absatz 35

76. Das Fallrecht des Europäischen Gerichtshofs unterstreicht die tatsächliche Neigung von Behörden, viel zu schnell das Schlimmste von den Zielen einer NRO anzunehmen; siehe *Vereinigte Kommunistische Partei der Türkei u.a. gegen Türkei*, Nr. 19392/92, 30. Januar 1998 und *Sidiropoulos u.a. gegen Griechenland*, Nr. 26695/95, 10. Juli 1998.
77. Es ist unangemessen, sich auf Vermutungen zu stützen oder lediglich aus dem Gebrauch bestimmter Termini in einer Erklärung der Ziele Schlussfolgerungen zu ziehen. Obwohl die erklärten Ziele einer NRO bestimmte unzulässige Zielsetzungen und Absichten einer NRO verschleiern können, lässt sich dies wahrscheinlich nur an konkreten Aktionen beweisen und nicht durch die Beantragung einer Rechtspersönlichkeit. Obwohl vorausgegangenes Verhalten Hinweise auf die Art und Weise geben kann, wie sich ein Mensch in Zukunft verhalten wird, ist eine Untermauerung dieser Gefahr notwendig, bevor eine Rechtspersönlichkeit legitimerweise abgelehnt werden kann.

78. Darüber hinaus bedeutet die Wichtigkeit des politischen Pluralismus in einer Demokratie, dass die Gründung von NRO mit Zielsetzungen, welche die etablierte Ordnung hinterfragen, gestattet sein muss, es sei denn, es gibt hinreichende Beweise, dass diese in undemokratischer Weise verfolgt werden, wobei dies nicht einfach aus der Tatsache abgeleitet werden darf, dass ein Wandel vorgeschlagen wird; siehe *Refah Partisi (Wohlfahrtspartei) u.a. gegen Türkei* [GK], Nr. 41340/98, 41342/98, 41343/98 und 41344/98, 13. Februar 2003.

Absatz 36

79. Obwohl in manchen Ländern den Gerichten die Gewährung einer Rechtspersönlichkeit für NRO übertragen wurde, stellt dies nicht unbedingt sicher, dass das Verfahren nicht durch politische Erwägungen beeinflusst wird. Es reicht aus, dass das mit diesem Verfahren betraute Organ tatsächlich unabhängig ist, nicht nur von einer Exekutive, die im Rahmen des politischen Prozesses gewählt oder ausgesucht wurde, sondern auch von allen anderen Stellen, deren Interessen durch die Gründung einer neuen NRO beeinflusst würden; siehe *Metropolitan Church of Bessarabia u.a. gegen Moldau*, Nr. 45701/99, 13. Dezember 2001.
80. Das betreffende Organ kann daher eine Verwaltungsbehörde sein, aber es ist unabhängig vom offiziellen Status ausschlaggebend, dass es über ausreichend Personal verfügt, um sicherzustellen, dass die Auflage nach einer zügigen Entscheidung erfüllt wird, und dass dieses Personal aus Mitarbeitern besteht, die entsprechend für diese Aufgabe qualifiziert und ausgebildet sind.

Absatz 37

81. Das Recht auf Gründung einer NRO mit Rechtspersönlichkeit wird nur dann wirklich sinnvoll sein, wenn alle damit zusammenhängenden Genehmigungsverfahren in zügiger Manier bearbeitet werden; Verzögerungen des Entscheidungsprozesses, um das Verfolgen der Zielsetzungen durch die geplante Organisation zu sabotieren, sind unzulässig. Ein nützlicher Vergleich bei der Beurteilung, was angemessen ist, kann die Zeit sein, die zur Gründung einer Firma oder eines Geschäftes notwendig ist, da auch deren Zielsetzungen und die Einhaltung von Auflagen geprüft werden müssen. In den meisten Ländern kann dies jedoch nicht innerhalb von ein paar Tagen, sondern erst nach Wochen oder Monaten abgeschlossen werden. Wird es versäumt, innerhalb der vorgeschriebenen Frist eine Entscheidung zu fällen, sollte dies automatisch entweder als Ablehnung der Rechtspersönlichkeit oder als Gewährung behandelt werden.

Absatz 38

82. Die Übergabe einer begründeten Entscheidung an die davon betroffene Person ist ein grundlegendes Prinzip guter Verwaltungsarbeit, das nicht nur die Akzeptanz einer wohlbegründeten, aber ablehnenden Entscheidung erhöht, sondern auch sicherstellt, dass eine solche Entscheidung einer angemessenen Prüfung unterzogen werden kann. Obwohl in erster Instanz die Überprüfung einer Ablehnung einer Rechtspersönlichkeit Angelegenheit der internen Überprüfung durch das entscheidende Organ erfolgen kann, gilt als ultimative Gewährleistung, dass die Rechte der die Rechtspersönlichkeit für eine NRO beantragenden Person respektiert werden, das Einspruchsrecht bei einem unabhängigen und unparteiischen Gericht.

Absatz 39

83. Die Trennung der Entscheidung über die Gewährung einer Rechtspersönlichkeit von der Gewährung finanzieller Mittel oder anderer Vergünstigungen ist notwendig, um die Möglichkeit zu vermeiden, dass diese beiden sehr unterschiedlichen Angelegenheiten vermischt werden, was zu unangemessenen Rückschlüssen in bezug auf Ersteres führen kann. Dieses Risiko vermeidet man am besten durch zwei getrennte Entscheidungsorgane, aber dieses Ziel kann auch dadurch erreicht werden, dass man diese beiden Aufgaben getrennt voneinander arbeitenden Abteilungen innerhalb desselben Organs überträgt.

Absatz 40

84. Um die Interessen aller zu schützen, die mit NRO mit Rechtspersönlichkeit zu tun haben, sollte der Fakt, dass diese gewährt wurde und die Informationen, die zu diesem Zweck übermittelt wurden, auf eine Art und Weise protokolliert werden, die der Öffentlichkeit gestattet, Einzelheiten zu prüfen, die sie ggf. betreffen. Idealerweise sollte dies in Form einer elektronischen Datenbank ermöglicht werden, die ohne große Formalitäten oder Erhebung einer Gebühr über das Internet aufgerufen werden kann.

Absatz 41

85. Die einer NRO gewährte Rechtspersönlichkeit sollte normalerweise von unbegrenzter Dauer sein und darf nur in Übereinstimmung mit der Satzung der NRO oder wenn die Auflagen dieser Empfehlung nicht mehr erfüllt werden, aufgehoben werden (siehe Absatz 44 und 74 der Empfehlung). Die Gewährung einer Rechtspersönlichkeit sollte daher unbefristet sein oder einer Erneuerungspflicht unterliegen, es sei denn, dies ist der Wunsch jener, die diese betreffende NRO gründen.

C. Zweigniederlassungen; Änderung der Satzung

Absatz 42

86. Die Gründung oder Zulassung von Zweigstellen durch eine NRO sollte eine Angelegenheiten der inneren Organisation sein und damit nur ihrer Satzung unterworfen sein. Die einzigen Umstände, unter denen eine offizielle Genehmigung für die Gründung einer Zweigstelle erforderlich sein kann, lägen dann vor, wenn für die Zweigstelle eine andere Rechtspersönlichkeit als die der NRO, durch die sie gegründet wird, beantragt wird. In diesem Fall kann die Gewährung des Antrags den Vorschriften unterworfen werden, die allgemein auf die Gewährung der Rechtspersönlichkeit von NRO angewendet werden.

Absatz 43

87. Eine Genehmigung zur Änderung der Satzung einer NRO sollte nur dann gefordert sein, wenn sich dies auf eine Angelegenheit bezieht, die Grundlage für eine Ablehnung der beantragten Rechtspersönlichkeit sein kann (siehe Absatz 34 der Empfehlung). Allerdings würde das legitime Interesse von Personen der allgemeinen Öffentlichkeit, den Inhalt der Satzung einer NRO, mit der sie zu tun haben, zu prüfen, eine Forderung rechtfertigen, dass andere Änderungen vor dem Inkrafttreten bekannt gegeben werden. Daher kann ein Mitgliedstaat verlangen, dass eine Satzungsänderung im Register eingetragen werden muss, bevor sie angewendet werden kann. Diese Forderung kann erforderlich sein für Mitglieder; jene, die Mitglieder werden möchten, Darlehnsgeber, Körperschaften, die Subventionen gewähren, Behörden und andere Kontaktgruppen.
88. Obwohl der Genehmigungsantrag für eine Änderung den bereits für die ursprüngliche Gewährung der Rechtspersönlichkeit verfassten Verfahren unterliegen sollte, sollte das Gewähren der Genehmigung nicht beinhalten, dass die betroffene NRO zunächst sich selbst als völlig neue Einheit gruppieren muss. Der Begriff „Genehmigung“ schließt für den Zweck dieses Absatzes nicht die Einbeziehung eines Anwalts oder Notars bei der Vorbereitung der Satzungsänderung ein.

D. Beendigung einer Rechtspersönlichkeit

Absatz 44

89. Die Beendigung der Rechtspersönlichkeit einer NRO gegen den Willen ihrer Mitglieder oder, im Fall einer nicht auf Mitgliedschaft basierenden Organisation, ihrer Gründer darf nicht leichtfertig vollzogen werden, da dies den Grundsatz unterminiert, dass solche Organe nicht der Weisungsbefugnis staatlicher Stellen unterworfen werden sollen (siehe Absatz 6 der Empfehlung). Eine unfreiwillige Beendigung sollte daher nur dann möglich sein, wenn es ein hinreichendes öffentliches Interesse gibt, dies zu tun. Dies kann der Fall sein, wenn die betroffene NRO bankrott ist, über einen längeren Zeitraum inaktiv war – dies ist wahrscheinlich etwas, das erst bewiesen werden kann, wenn zwischen den Versammlungen

der höchsten Entscheidungsinstanz mindestens mehrere Jahre lagen und mindestens zweimal keine Rechenschaftsberichte für ihre Konten eingereicht wurden – oder sich eines schweren Fehlverhaltens im Sinne einer beabsichtigten Beteiligung an Aktivitäten schuldig gemacht hat, die mit den Zielsetzungen, für welche die NRO gegründet wurde, unvereinbar sind (z. B. sich in eine im Wesentlichen auf Gewinn ausgerichtete Organisation entwickelt hat).

E. *Ausländische NRO*

Absatz 45

90. Staaten, welche die Konvention Nr. 124 nicht ratifiziert haben, haben einen gewissen Ermessensspielraum, ob sie die Rechtspersönlichkeit einer ausländischen NRO anerkennen und ob sie ihr gestatten, in ihrem Hoheitsgebiet tätig zu werden, aber beides kann aufgrund der garantierten Vereinigungsfreiheit für jene, die Bewohner dieses Landes sind, und der Anerkennung von Verträgen, wie z.B. die UN-Erklärung über Verteidiger der Menschenrechte (Artikel 5, 16 und 18) über die Legitimität internationaler Menschenrechtsorganisationen, die in einzelnen Ländern arbeiten, nicht absolut sein. Sicherlich sollten alle Auflagen zur vorherigen Einholung einer Genehmigung für die Tätigkeit eingeschränkt werden und nicht die Auflage enthalten, dass die NRO zunächst eine neue und separate Einheit gemäß den Gesetzen des Staates, in dem sie tätig werden will, gründen muss. Außerdem sollten der Genehmigungsprozess und der Entzug der Genehmigung, soweit angemessen, den in dieser Empfehlung beschriebenen Ansatz verfolgen, der auch zur Gewährung und Beendigung der Rechtspersönlichkeit der NRO erforderlich ist.

V. *Verwaltung*

Absatz 46

91. Bei einer auf Mitgliedschaft basierenden NRO sollten letztendlich die Mitglieder bestimmen, wer für die Verwaltung zuständig ist. Während sie dieses in einigen Fällen direkt entscheiden können, sollte es ihnen frei stehen, die Aufgabe einem zwischengeschalteten Organ zu übertragen, was besonders dann wünschenswert ist, wenn die Mitgliederzahl sehr hoch ist. Nichtsdestotrotz bedeutet die Tatsache, dass die Mitglieder die höchste Entscheidungsinstanz bilden, dass eine diesbezügliche Übertragung stets widerrufen werden kann.
92. Im Fall einer nicht auf Mitgliedschaft basierenden NRO muss die Satzung nicht die Rechte der Mitglieder schützen und unterliegt damit keinen bestimmten Einschränkungen im Hinblick auf die Wahl der Verwaltung.

Absatz 47

93. Obwohl der Entscheidungsprozess einer NRO immer mit den Forderungen ihrer Satzung vereinbar sein muss, bedeuten die eingeschränkten Forderungen, was diese enthalten muss, sowie der Grundsatz der Selbstregulierung (siehe Absatz 1 und 67 der Empfehlung), dass es keine anderen Zwänge geben sollte bei der Entscheidung, wie sie ihre Ziele verfolgen und die Organisation leiten.
94. Aus diesem Grund sollte es einer NRO frei stehen, organisatorische Vereinbarungen zu treffen, die sie für angemessen erachtet, und diese abzuändern, wenn sie dies für richtig hält. Diese internen Angelegenheiten sollte keine Genehmigung einer externen Stelle erfordern.
95. Die Entscheidungsfreiheit der NRO sollte jedoch ihre Leitung nicht dazu verleiten, die große Zahl an Personen zu ignorieren, die ein legitimes Interesse daran haben, wie sich die betreffenden Organisationen verhalten. Die Berücksichtigung dieser Interessen erfordert den Einsatz einer Reihe von Techniken – insbesondere Konsultationen und Berichterstattung – und ihre genauen Details und ihr Umfang werden gemäß der Natur der fraglichen Interessen variieren.

Absatz 48

96. Die Freiheit der NRO, die Vorgehensweise zur Umsetzung ihrer Ziele selbst zu bestimmen, schließt auch die Auswahl der leitenden Mitarbeiter und die Aufnahme und den Ausschluss von Mitgliedern ein.
97. Es ist möglich, dass, ebenso wie bei der Gründung einer NRO (siehe Absatz 30 der Empfehlung), ein Verbot, als Mitarbeiter in einer NRO zu agieren, die legitime Folge für spezielle begangene Vergehen sein kann. In allen Fällen müsste der Umfang der Einschränkungen eindeutig mit den betreffenden Aktivitäten, die das Vergehen darstellen, in Zusammenhang stehen und ihre Dauer darf nicht unverhältnismäßig sein.
98. Die Freiheit der NRO, den Beitritt oder den Ausschluss von Mitgliedern zu bestimmen, unterliegt dem Diskriminierungsverbot und dem Recht, vor willkürlichem Ausschluss geschützt zu werden.

Absatz 49

99. Ausländische Staatsangehörige, die von NRO angestellt werden oder an deren Leitung beteiligt sind, sollten im Hinblick auf Einreise, Aufenthalt und Ausreise den allgemein anwendbaren Gesetzen dieses Landes unterliegen, in denen die NRO gegründet wurde oder betrieben wird, aber es sollte keine speziellen Einschränkungen darüber geben, Mitarbeiter zu werden oder in der Leitung einer solchen Organisation mitzuwirken.

VI. Spendensammlung, Eigentum und staatliche Unterstützung

A. Spendensammlung

Absatz 50

100. Die Möglichkeit von NRO, Spenden in Form von Bargeld oder Sachwerten entgegenzunehmen, ist, ungeachtet ihrer Möglichkeit, sich auch an wirtschaftlichen Aktivitäten zu beteiligen, immer ein wichtiger Weg für sie, Mittel aufzubringen, um ihre Ziele verfolgen zu können. Es ist wichtig, dass die NRO an die größte Bandbreite möglicher Spender herantreten kann.
101. Die einzige Einschränkung von Spenden, die aus dem Ausland stammen, sollten die allgemein anwendbaren Gesetze für Zölle, Fremdwährungen und Geldwäsche sowie zur Finanzierung von Wahlen und politischen Parteien sein. Solche Spenden sollten keiner anderen Besteuerung oder besonderen Meldepflichten unterliegen.

B. Eigentum

Absatz 51

102. Der Zugang zu Banken ist unerlässlich, wenn NRO mit Rechtspersönlichkeit in der Lage sein sollen, Spenden entgegenzunehmen und ihr Vermögen zu verwalten und zu schützen. Dies heißt nicht, dass Banken die Pflicht haben, den NRO, die um diese Möglichkeiten ersuchen, diese gewähren müssen. Aber auch ihre Freiheit, Kunden auszusuchen, unterliegt dem Diskriminierungsverbot und die Möglichkeit, ein Bankkonto zu führen, sollte ein notwendiger Schritt der Gewährung einer Rechtspersönlichkeit für eine NRO sein.

Absatz 52

103. Die Möglichkeit von NRO, ihre Eigentumsrechte sowie andere rechtliche Interessen durch Einreichen und Verteidigen von Klagen zu schützen, ist unerlässlich, da ein Diebstahl ihres Vermögens, der Kontrollverlust über ihr Vermögen oder die Beschädigung ihres Eigentums das Verfolgen ihrer Ziele sabotieren können; siehe die Feststellung einer Verletzung des Rechts auf friedliche Nutzung des Eigentums gemäß Artikel 1 des Zusatzprotokolls 1 der Europäischen Konvention im Fall *Holy Monasteries gegen Griechenland*, Nr. 13092/87 und

13984/88, 9. Dezember 1994, bei dem es um eine religiöse Einrichtung ging, die das Recht verloren hatte, Klage im Hinblick auf ihr Vermögen einzureichen.

Absatz 53

104. Die Tatsache, dass das Vermögen einiger NRO von staatlichen Einrichtungen stammt und dass ihr Erwerb durch einen günstigen steuerrechtlichen Rahmen unterstützt wurde, sind Gründe sicherzustellen, dass dieses Vermögen sorgfältig verwaltet wird und dass beim Kauf und Verkauf die bestmöglichen Werte erzielt werden. Es wäre daher angemessen, für diese Fälle eine Forderung zu verfassen, dass NRO sich von einem unabhängigen Berater leiten lassen, wenn sie sich an solchen Geschäften beteiligen.

Absatz 54

105. Es ist die logische Folge der Verabschiedung von Sonderbesteuerungen, welche den Erwerb von Eigentum für bestimmte Zwecke fördern, dass dieses Eigentum nicht für andere Zwecke eingesetzt wird. Für den Fall, dass sich eine NRO nicht der Lage sieht, das Eigentum in diesem Sinne zu nutzen, könnte verlangt werden, das Eigentum an den Spender zurückzugeben, es an eine andere NRO abzutreten, die es für diese Zwecke benutzen kann, oder es unter Zahlung der anwendbaren Steuern behält.

Absatz 55

106. Die meisten NRO sind nicht in der Lage, ihre Ziele ohne feste Mitarbeiter und/oder Freiwillige zu verfolgen, die einige Aktivitäten im Namen der NRO ausführen. Es sollte daher anerkannt werden, dass es eine legitime Verwendung des Eigentums einer NRO ist, wenn diese damit ihre Mitarbeiter bezahlt und jenen, die in ihrem Namen tätig werden, ihre Auslagen erstattet. Während die Marktkonditionen und/oder die Gesetzgebung das Ausmaß der Zahlungen an das Personal beeinflusst, würde die Notwendigkeit, den ordentlichen Einsatz des Eigentums für die Ziele der NRO sicherzustellen, rechtfertigen, ein Kriterium der Angemessenheit hinsichtlich der Erstattung von Auslagen zu verfassen.

Absatz 56

107. Das nationale Recht sollte einer NRO gestatten, sei es in ihrer Satzung oder durch Beschluss der höchsten Entscheidungsinstanz, bei ihrer Auflösung einer anderen NRO ihr Vermögen zu übertragen. Dies sollte sich jedoch nur auf jene Vermögenswerte beziehen, die nach Abzug der Verbindlichkeiten der aufgelösten NRO übrig bleiben, dies schließt auch die Erfüllung einer Bedingung für eine Spende ein, dass nicht für den vereinbarten Zweck ausgegebene Mittel entweder an den Spender zurückgegeben oder an eine vom Spender benannte NRO zu übertragen sind.
108. Die ansonsten der NRO zustehende Freiheit zu bestimmen, wer Rechtsnachfolger ihres Vermögens werden soll, unterliegt jedoch dem Verbot, etwaig erzielte Gewinne an ihre Mitglieder auszuschütten (siehe Absatz 9 der Empfehlung), und kann auch durch die Verpflichtung eingeschränkt werden, Vermögenswerte, die durch Steuerbefreiungen oder andere staatliche Vergünstigungen erzielt wurden, nur an andere NRO zu übertragen, die Ziele verfolgen, für die diese Befreiungen oder Vergünstigungen gewährt werden. Außerdem sollte eine NRO, deren Ziele oder Aktivitäten aus den in Absatz 11 der Empfehlung aufgeführten Gründen als unzulässig erklärt wurde, nicht das Recht haben, den Nachfolger für ihr Vermögen zu bestimmen, sondern diese sollen stattdessen vom Staat für öffentlich zu beantragende Zwecke bereitgestellt werden.

C. Staatliche Unterstützung

Absatz 57

109. Es ist angemessen, NRO staatliche Zuschüsse zu gewähren, da sie häufig die Bedürfnisse der Gesellschaft auf eine Art und Weise aufgreifen, die staatliche Stellen nicht leisten können. Diese Unterstützung kann vielfältige Formen annehmen und muss gemäß den zu einem bestimmten Zeitpunkt in einem Land vorherrschenden Bedingungen festgelegt werden. Allerdings haben sich unterschiedliche Formen der Steuerbefreiung, sei es direkt an die NRO

oder indirekt für jene, die sich dadurch zu Spenden ermutigt fühlen, als die nützlichste Form erwiesen, da sie den NRO ermöglichen, die beste Verwendung der daraus resultierenden Einkünfte zu bestimmen.

Absatz 58

110. Es ist wichtig, dass die Gewährung oder Ablehnung der staatlichen Förderung für NRO eindeutigen und sachlichen Kriterien unterliegen, damit eine diesbezügliche Entscheidung von allen, die daran interessiert sind, geprüft werden kann - nicht nur von den betroffenen NRO, sondern auch von anderen NRO, die im selben Bereich tätig sind, und Personen, die an der Verwendung staatlicher Gelder interessiert sind – und bei Gericht angefochten werden kann, wenn man eine nicht ordnungsgemäße Verwendung vermutet.

Absatz 59

111. Bei der Entscheidung, ob man einer NRO oder einer bestimmten Kategorie von NRO staatliche Mittel oder besondere Formen derselben gewährt, ist es angemessen, das Wesen und die Begünstigten der geplanten Aktivitäten dieser Organisation oder dieser Kategorie an Organisationen zu berücksichtigen und dabei festzustellen, ob sie Bedürfnisse der Gesellschaft aufgreifen, die als Priorität eingestuft werden. Was als Priorität gesehen wird und die sich daraus ergebenden Arten von Aktivitäten, die einer staatlichen Förderung geeignet erscheinen, ändern sich im Laufe der Zeit.

Absatz 60

112. Die Bereitstellung staatlicher Fördermittel (in Form finanzieller oder anderer Vergünstigungen) für die Arbeit von NRO ist etwas, das davon abhängig gemacht werden kann, ob sie in eine spezielle Kategorie oder Sparte fallen (z. B. karitativ) oder eine besondere Rechtsform aufweisen (z. B. Gewerkschaft, Kirche oder Glaubensverband). Das Fehlen eines solchen Status oder einer solchen Klassifikation oder die Erlaubnis, eine solche Rechtsform anzunehmen, führt jedoch zum Verlust einer bereits erworbenen Rechtspersönlichkeit.

Absatz 61

113. Da die Gewährung der staatlichen Förderung an die Bedingung geknüpft sein kann, bestimmte Ziele zu verfolgen oder bestimmte Aktivitäten durchzuführen, sollte davon ausgegangen werden, dass eine wesentliche Änderung entweder dieser Ziele oder der Aktivitäten zu einer Überprüfung der gewährten Förderung und möglicherweise zu deren Abänderung oder Einstellung führen kann.

VII. Rechenschaftspflicht

A. Transparenz

Absatz 62

114. Jene NRO, die staatliche Förderung erhalten, müssen davon ausgehen, über deren Verwendung Rechenschaft ablegen zu müssen. Es ist nicht unvernünftig, von einer NRO jedes Jahr einen Abschlussbericht über die von ihr durchgeführten Aktivitäten und eine Einnahmen-/Ausgabenaufstellung zu verlangen. Allerdings sollte eine solche Berichtspflicht nicht mit ungebührlich viel Arbeit verbunden sein und sollte nicht die Einreichung minutiöser Aufstellungen zu den einzelnen Aktivitäten oder Konten fordern. Diese Berichtspflicht ist unbeschadet der Berichtspflicht hinsichtlich einer Zuwendung oder einer Spende. Diese Forderung unterscheidet sich klar von allen generell anwendbaren Forderungen im Hinblick auf das Führen und Prüfen von Bilanzen und Konten.

Absatz 63

115. Um der Sorge entgegenzuwirken, dass NRO ihre Mittel in geringerem Maße zur Verfolgung ihrer Ziele einsetzen als möglich wäre, kann man eine Pflicht einführen, von ihnen eine Aufstellung über den proportionalen Anteil der gesammelten Spenden und die Verwaltungskosten erstellen zu lassen. Diese Bestimmung soll keine Grenzen für die

Ausgaben an Spendengeldern und Verwaltungskosten aufstellen, sondern lediglich die Transparenz sichern.

Absatz 64

116. Die Berichtspflicht sollte durch andere Verpflichtungen gemildert werden, die sich auf das Recht auf Leben und Sicherheit der Begünstigten und auf die Achtung des Privatlebens und der Vertraulichkeit beziehen. Insbesondere der Wunsch eines Spenders, anonym zu bleiben, sollte respektiert werden. Allerdings ist die Notwendigkeit auf Achtung des Privatlebens und der Vertraulichkeit nicht absolut und sollte keine Hürde für die Untersuchung von Straftaten sein (z. B. in Verbindung mit Geldwäsche). Nichtsdestotrotz sollte jeder Eingriff in die Achtung des Privatlebens und die Vertraulichkeit den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren.

Absatz 65

117. Um die Objektivität zu garantieren, kann es die Forderung geben, dass NRO ihre Konten durch eine Person oder eine Einrichtung prüfen lassen, die unabhängig von der Leitung der NRO ist. Der Umfang einer solchen Forderung sollte die Größe der betreffenden NRO berücksichtigen. Bei kleineren NRO kann die Forderung nach Unabhängigkeit zufriedenstellend erfüllt werden, wenn die Prüfung durch ein Mitglied durchgeführt wird, das nicht mit der Leitung der NRO verbunden ist. Für NRO mit beträchtlichen Einkünften und Ausgaben ist die Beauftragung eines staatlich geprüften Wirtschaftsprüfers wahrscheinlich angemessener. Es wird anerkannt, dass es auch eine allgemeine gesetzliche Verpflichtung für alle Einheiten mit Rechtspersönlichkeit geben kann (inkl. NRO), bestimmte sachliche Kriterien zu erfüllen, wie z. B. Nettovermögenswert oder durchschnittliche Zahl der Mitarbeiter, Prüfung der Konten, die auch dann anwendbar wäre, wenn NRO keine staatliche Förderung erhalten.

Absatz 66

118. Obwohl es keinen Grund gibt, zwischen ausländischen und anderen NRO in bezug auf die Anwendbarkeit der Berichts- und Prüfungsaufgaben zu unterscheiden, ist es doch angemessen, ausländische NRO in bezug auf ihre Tätigkeit, die sie im Gastland ausüben, diesen Auflagen zu unterziehen.

B. Überwachung

Absatz 67

119. Die beste Möglichkeit, ein ethisches, verantwortungsvolles Verhalten von NRO sicherzustellen, ist die Förderung der Selbstregulierung in diesem Sektor auf nationaler und internationaler Ebene. Sicherlich sind sich verantwortungsvolle NRO der Tatsache bewusst, dass ihr Erfolg in erheblichem Maße von der öffentlichen Meinung hinsichtlich ihrer Effizienz und Ethik abhängt. Nichtsdestotrotz haben Staaten das legitime Interesse, NRO so zu reglementieren, dass die Achtung der Rechte Dritter (seien es Spender, Mitarbeiter, die Öffentlichkeit) gewährleistet bleiben und eine ordnungsgemäße Verwendung staatlicher Mittel und die Achtung der Gesetze sichergestellt wird.
120. In den meisten Fällen können die Interessen Dritter angemessen geschützt werden, indem man ihnen ermöglicht, die fraglichen Angelegenheiten vor ein Gericht zu bringen; es sollte in der Regel nicht erforderlich sein, dass staatliche Stellen weitere Maßnahmen in ihrem Namen ergreifen.
121. Welche Art der gesetzlichen Kontrolle auch angewendet wird, es ist essenziell, dass sie von sachlichen Kriterien bestimmt wird und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit unterliegt, damit ihre Ausübung der Kontrolle der Gerichte unterstellt wird. Es ist auch unerlässlich, dass die staatlichen Stellen, die für die Überwachung der Tätigkeit der NRO zuständig sind, dieselbe Vermutung wie bei Einzelpersonen anwenden, namentlich, dass ihre Tätigkeit rechtmäßig ist, solange nicht das Gegenteil bewiesen wurde.

Absatz 68

122. Es sollte möglich sein, die Rechnungsbücher und Tätigkeiten der NRO zu prüfen, wenn es hinreichend Gründe für eine Untersuchung gibt. In den meisten Fällen ist dies nur dann gerechtfertigt, wenn eine NRO es versäumt hat, die Berichtsaufgaben zu erfüllen, sei es, weil sie keinen Bericht eingereicht hat oder weil der eingereichte Bericht Anlass zu Fragen gibt, aber es ist möglich, dass die Umstände auch eine Untersuchung notwendig machen, bevor ein Bericht fällig ist. Ein bloßer Verdacht reicht als Begründung für eine solche Untersuchung nicht aus, es muss immer eine vernünftige Grundlage für die Überzeugung geben, dass ein Fehlverhalten aufgetreten ist oder unmittelbar bevorsteht.

Absatz 69

123. Diese Bestimmung fordert, dass die NRO dieselben Garantien genießen, die gemäß Artikel 8 der Europäischen Konvention auf die Durchsuchung von Personen und Räumlichkeiten Anwendung finden; siehe z. B. *Funke gegen Frankreich*, Nr. 10828/84, 25. Februar 1993.
124. Normalerweise muss vor einer Durchsuchung eine richterliche Anordnung ergehen, aber diese kann ausgesetzt werden, wenn die Befugnis sowohl strikten Grenzen und einer nachfolgenden richterlichen Kontrolle unterworfen ist, die eine ausreichende Gewährleistung gegen willkürliche Eingriffe in das Recht auf Privatleben geben; siehe *Camenzind gegen Schweiz*, Nr. 21353/93, 16. Dezember 1997.

Absatz 70

125. Eingriffe einer externen Stelle in die Leitung einer NRO sollten so selten wie möglich geschehen. Sie sollten auf der Notwendigkeit beruhen, eine schwere Verletzung gesetzlicher Auflagen zu beenden, wenn entweder die NRO versäumt hat, die erneute Möglichkeit zur Einhaltung der Auflagen zu ergreifen, oder ein unmittelbarer Verstoß gegen die Auflagen verhindert werden soll, weil dies ansonsten zu schwerwiegenden Folgen führen könnte.

Absatz 71

126. Die Möglichkeit einer Aussetzung von Verwaltungsmaßnahmen wird von allen Verwaltungsrechtssystemen erwartet – siehe Empfehlung Rec(2003)16 des Ministerkomitees über die Umsetzung von Verwaltungs- und gerichtlichen Entscheidungen im Bereich des Verwaltungsrechts – aber es ist besonders wichtig, dass diese Möglichkeit in bezug auf Verfügungen an die NRO besteht, von bestimmten Aktivitäten Abstand zu nehmen, weil diese häufig an bestimmte Zeitpunkte gebunden sind und es wenig sinnvoll wäre, sie zu einem späteren Zeitpunkt nachzuholen, wenn man erfolgreich gegen diese Verfügung Einspruch erhoben hat.
127. Obwohl es gute Gründe geben kann, in einem bestimmten Fall die Aussetzung einer Verfügung, bestimmte Aktivitäten zu unterlassen, oder einer anderen Maßnahme in bezug auf die NRO abzulehnen, ist die Wirkung dergestalt, dass es die Möglichkeit geben sollte, diese einer prompten gerichtlichen Prüfung zu unterziehen.

Absatz 72

128. NRO, wie alle anderen Einrichtungen, unterliegen den Gesetzen, und daher können Sanktionen gegen sie verhängt werden, wenn sie es versäumen, ihre Auflagen zu erfüllen. Es ist jedoch wesentlich, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sowohl bei der Abfassung als auch der Verhängung von Sanktionen für eine Nichterfüllung bestimmter Auflagen angewendet wird. Außerdem sollte es stets eine eindeutige gesetzliche Grundlage für alle Sanktionen geben, die in einem konkreten Fall verhängt werden.

Absatz 73

129. Obwohl es keinen Grund gibt, zwischen ausländischen und anderen NRO in bezug auf die Anwendbarkeit der Prüfungsaufgaben zu unterscheiden, ist es doch angemessen, ausländische NRO in bezug auf ihre Tätigkeit, die sie im Gastland ausüben, diesen Auflagen zu unterziehen.

Absatz 74

130. Die Notwendigkeit, den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu achten, muss bedeuten, dass die Sanktion einer Zwangsauflösung einer NRO aus den in Absatz 44 der Empfehlung aufgeführten Gründen äußerst selten vorkommen sollte. Eine solch drastische Maßnahme wie eine Zwangsauflösung muss außerordentlich wohlbegründet sein; siehe *Vereinigte Kommunistische Partei der Türkei u.a. gegen Türkei*, Nr. 19392/92, 30. Januar 1998, *Sozialistische Partei u.a. gegen Türkei* [GK], Nr. 21237/93, 25. Mai 1998 und *Refah Partisi (Wohlfahrtspartei) u.a. gegen Türkei* [GK], Nr. 41340/98, 41342/98, 41343/98 und 41344/98, 13. Februar 2003.
131. Außerdem ist bei der Beurteilung im Hinblick auf die Notwendigkeit einer Zwangsauflösung wichtig, sicher zu gehen, dass die verwerflichen Handlungen der Mitglieder und der Amtsinhaber einer NRO gerechtfertigterweise als Verantwortung der letztgenannten betrachtet werden können; siehe *Dicle for the Democratic Party (DEP) der Türkei gegen Türkei*, Nr. 25141/94, 10. Dezember 2002.
132. Wo eine Zwangsauflösung gerechtfertigt erscheint, stellt sie eine Maßnahme dar, die durch ein Gericht verfügt werden und ein Einspruchsrecht einschließen muss. Nur in den außergewöhnlichsten Fällen wird eine Verfügung zur Zwangsauflösung vollstreckt, bevor die Entscheidung des Einspruchsverfahrens ergangen ist; siehe die Folge des Fehlens einer solchen Möglichkeit in den Fällen *Vereinigte Kommunisten* und *Sozialistische Partei*, bei denen die Maßnahme für unverhältnismäßig erklärt wurde.

C. Haftung

Absatz 75

133. Die in dieser Bestimmung beschriebenen Grundsätze sind eine notwendige Konsequenz der Rechtspersönlichkeit einer NRO. Eine solche Rechtspersönlichkeit überträgt dieser eine separate Existenz von ihren Mitgliedern und Gründern und sie sollte normalerweise die einzige sein, die für ihre Schulden, Verbindlichkeiten und Verpflichtungen verantwortlich ist. Allerdings sollte die Rechtspersönlichkeit kein Hindernis für die Haftung seitens der Mitglieder, Gründer und Mitarbeiter einer NRO für berufliches Fehlverhalten oder Pflichtvergessenheit im Hinblick auf ihre Aufgaben sein, wenn diese/s die Rechte oder anderen rechtlichen Interessen Dritter berührt.
134. In einigen Staaten ist es möglich, *wahlweise* eine NRO mit Rechtspersönlichkeit zu gründen, in der die Amtsinhaber persönlich haftbar sind für die Schulden, Verbindlichkeiten und Verpflichtungen der NRO (z. B. informelle Vereinigungen in den Niederlanden).

VIII. Mitwirkung am Entscheidungsprozess

Absatz 76

135. Ungeachtet der unterschiedlichen Perspektiven von NRO und staatlichen Behörden ist es ihr gemeinsames Interesse und das der gesamten Gesellschaft, dass ihnen wirksame Mechanismen der Konsultation und des Dialogs zur Verfügung stehen, damit ihr Fachwissen umfassend genutzt werden kann. Zweifellos können die kompetenten und verantwortungsvollen Beiträge von NRO zum Prozess der Formulierung staatlicher Politik erheblich dazu beitragen, Lösungen für die vielen Probleme zu finden, die vorhanden sind.
136. Obwohl direkte Konsultationen und Gespräche mit allen interessierten NRO nicht in jedem Fall machbar sein werden, sollte die Verabschiedung von Techniken, die deren Beiträge über Organe, die eine koordinierende Aufgabe haben, gefördert werden.
137. Keine NRO sollte in diskriminierender Weise von der Mitwirkung ausgeschlossen werden und der Ausdruck vielfältiger Meinungen sollte gewährleistet sein.
138. Die Qualität der Beiträge der NRO sollte nicht durch unangemessene Restriktionen in bezug auf den Zugang zu offiziellen Informationen unterminiert werden.

Absatz 77

139. Es ist unerlässlich, dass NRO nicht nur bei Fragen, die mit ihren Zielsetzungen zu tun haben, konsultiert werden, sondern auch bei geplanten Änderungen der Gesetze, die sich potenziell auf deren Fähigkeit auswirken können, ihre Zielsetzungen zu verfolgen. Diesbezügliche Konsultationen sind nicht nur erforderlich, weil solche Änderungen sich direkt auf ihre Interessen und die Wirksamkeit der wichtigen Arbeit auswirken, die sie in demokratischen Gesellschaften leisten können, sondern auch weil ihre praktische Erfahrung ihnen nützliche Einblicke in die Machbarkeit dessen gibt, was vorgeschlagen wurde.