



FAU Studien zu Menschenrechten 4

Christina Hof

New framework – new dynamics?

Partizipation und Einfluss von
Nichtregierungsorganisationen im
Universal Periodic Review des Menschenrechtsrats

FAU
UNIVERSITY
P R E S S

New framework – new dynamics?

Partizipation und Einfluss von Nichtregierungsorganisationen
im Universal Periodic Review des Menschenrechtsrats

FAU Studien zu Menschenrechten

Band 4

Herausgegeben vom Centre for Human Rights Erlangen-Nürnberg –
Interdisziplinäres Zentrum der FAU (CHREN)

**Centre for Human Rights
Erlangen-Nürnberg**

CHREN

Interdisziplinäres Zentrum der FAU

Christina Hof

New framework – new dynamics?

Partizipation und Einfluss von
Nichtregierungsorganisationen im
Universal Periodic Review des
Menschenrechtsrats

Erlangen

FAU University Press

2020

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Bitte zitieren als

Hof, Christina. 2020. *New framework – new dynamics?
Partizipation und Einfluss von Nichtregierungsorganisationen im
Universal Periodic Review des Menschenrechtsrats.*
FAU Studien zu Menschenrechten Band 4.
Erlangen: FAU University Press. DOI: 10.25593/978-3-96147-363-2.

Das Werk, einschließlich seiner Teile, ist urheberrechtlich geschützt.
Die Rechte an allen Inhalten liegen bei ihren jeweiligen Autoren. Sie
sind nutzbar unter der Creative-Commons-Lizenz BY-NC-ND.

Der vollständige Inhalt des Buchs ist als PDF über den OPUS-Server
der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg abrufbar:
<https://opus4.kobv.de/opus4-fau/home>

Umschlagfoto: Vladislav Klavin auf Unsplash

Verlag und Auslieferung:
FAU University Press, Universitätsstraße 4, 91054 Erlangen

Druck: docupoint GmbH

ISBN: 978-3-96147-362-5 (Druckausgabe)
eISBN: 978-3-96147-363-2 (Online-Ausgabe)
ISSN: 2512-4153
DOI: 10.25593/978-3-96147-363-2

New framework – new dynamics?
Partizipation und Einfluss von Nichtregie-
rungsorganisationen im Universal Periodic
Review des Menschenrechtsrats

Der Philosophischen Fakultät und
Fachbereich Theologie
der Friedrich-Alexander-Universität
Erlangen-Nürnberg
zur
Erlangung des Doktorgrades Dr. phil.

vorgelegt von
Christina Barbara Hof
aus
Nürnberg

Als Dissertation genehmigt

von der Philosophischen Fakultät und Fachbereich Theologie
der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

Tag der mündlichen

Prüfung:

13. Januar 2020

Vorsitzender

des Promotionsorgans:

Prof. Dr. Thomas Demmelhuber

Gutachter:

Prof. Dr. Michael Krennerich

Prof. Dr. Dr. h.c. Heiner Bielefeldt

Danksagung

Ich danke zu allererst meinem Doktorvater Prof. Dr. Michael Krennerich für die Betreuung meiner Arbeit. Durch seine Ermutigung ganz zu Beginn, die konstruktive Kritik, die mich nicht nur inhaltlich vorangebracht hat, sondern immer wieder aufs Neue motiviert hat, am Ball zu bleiben und den Dingen auf den Grund zu gehen, wurde diese Arbeit erst möglich. Genauso gilt mein Dank meinem zweiten Gutachter Prof. Dr. Dr. h.c. Heiner Bielefeldt für seine wertvollen Hinweise und die spannenden Diskussionen über mein Thema, bei denen er von seiner langjährigen auch persönlichen Erfahrung schöpfen konnte.

Frau Prof. Dr. Andrea Pagni hat mich als Mentorin über die Zeit meiner Dissertation begleitet. Sie wusste stets die richtigen Fragen zu stellen und hat mir Selbstvertrauen bei der Bewältigung der zahlreichen Hürden gegeben, die eine solche Arbeit mit sich bringt.

Ohne die Bereitschaft meiner Interviewpartnerinnen und Interviewpartner, mich mit großer Offenheit an ihrem Wissen teilhaben zu lassen, wäre diese Arbeit nicht entstanden. Deshalb gilt ihnen ein ganz besonderer Dank für die Zeit, die sie sich genommen und die Einblicke, die sie mir gewährt haben. Durch sie bin ich zu meinen wichtigsten Erkenntnissen gelangt.

Bis ein solcher Text druckreif ist, ist es ein langer Weg. Auf diesem hat mich Christoph durch seinen kritischen Blick immer wieder dazu gebracht, eine neue Perspektive einzunehmen und meine Arbeit dadurch sehr bereichert. Dafür danke ich ihm genauso wie meiner Familie: Meinem Vater, der mich dabei unterstützt hat, der Arbeit ihren letzten Schliff zu verleihen und meinen beiden Schwestern und meiner Mutter, die mir den wichtigsten Rückhalt in dieser Zeit gegeben haben.

Und schließlich wusste ich meinen Freundeskreis stets an meiner Seite, wenn praktische Hilfe oder ein offenes Ohr gefragt waren. Danke, dass ihr da wart und mich immer wieder ermutigt habt, dieses Projekt zum Abschluss zu bringen.

Zusammenfassung

Im Zuge der Gründung des Menschenrechtsrats der Vereinten Nationen im Jahr 2006 wurde ein neues Verfahren geschaffen, das diesen in die Lage versetzen sollte, die Menschenrechtslage in allen Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen regelmäßig zu überprüfen. Die große Hoffnung in das Verfahren der allgemeinen regelmäßigen Staatenüberprüfung (UPR) wurde in der wissenschaftlichen Diskussion von Beginn an von erheblichen Zweifeln an seiner Wirksamkeit begleitet. Auch deshalb wurde der Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) eine wichtige Rolle für das Verfahren zugeschrieben, indem sie seine Schwächen ein Stück weit ausgleichen und dem Verfahren zu einer größeren Wirksamkeit verhelfen sollten.

In der vorliegenden Dissertation werden mittels qualitativer Datenerhebung Erkenntnisse darüber gewonnen, inwieweit NGOs das UPR für ihre Anliegen nutzen, wie sich ihre Einflussmöglichkeiten auf das Verfahren gestalten und welche Auswirkungen die Partizipation auf das Verfahren und dessen Ergebnisse hat. Im Zentrum der explorativen Studie steht eine Fallstudie zur Bundesrepublik Deutschland, deren Erkenntnisse schließlich auch eine Übertragbarkeit auf andere Länder zulassen.

Inhaltsverzeichnis

Verzeichnisse	13
1 Einleitung	19
1.1 Das UPR-Verfahren als Hoffnungsträger eines reformierten VN-Menschenrechtssystems	19
1.2 Fragestellung und Aufbau	25
2 Einführung in den Untersuchungsgegenstand	29
2.1 Ablauf und wesentliche Merkmale des UPR-Verfahrens	29
2.2 Stärken und Schwächen des UPR-Verfahrens: eine kontroverse Diskussion	34
2.3 Begriffsbestimmung	47
2.4 Partizipationsrechte von NGOs bei der UPR	49
2.4.1 Vorbereitung der Überprüfung	50
2.4.2 Beteiligung während der Überprüfung in der Arbeitsgruppe	52
2.4.3 Follow-up	52
3 Theoretischer Hintergrund	55
3.1 Funktionen internationaler Menschenrechtsinstitutionen und ihrer Monitoringverfahren	55
3.2 Erklärungsansätze für den Einfluss von NGOs über internationale Monitoringverfahren	62
3.3 Übertragung der theoretischen Ansätze auf das UPR-Verfahren	70

4	Methodisches Vorgehen	75
4.1	Fallstudie	75
4.2	Die Bestimmung von NGO-Einfluss bei der UPR	76
4.3	Fallauswahl	85
4.4	Methoden der Datenerhebung und –auswertung	89
4.4.1	Dokumentenanalyse	90
4.4.2	Experteninterviews	93
4.4.3	Bestimmung der Analyseeinheit	95
4.4.4	Zugang zu den Experten, Interviewführung und Datenerfassung	97
4.4.5	Datenauswertung	101
4.5	Grenzen des methodischen Ansatzes	102
5	Forschungsstand	105
5.1	Bedeutung von NGOs für das UPR-Verfahren	106
5.2	Nationaler Konsultationsprozess mit der Zivilgesellschaft	108
5.3	Bereitstellung von Informationen für die Überprüfung	109
5.4	Einfluss von NGOs auf Themensetzung und Inhalt der Empfehlungen	112
5.5	Partizipation von NGOs während der Überprüfung	114
5.6	Zentrale Rolle von NGOs in der Umsetzungsphase	115
6	EU-weite NGO-Beteiligung im Überblick	119
6.1	Zahlenmäßige NGO-Beteiligung in den ersten beiden Überprüfungszyklen	121

6.1.1	Eingereichte Berichte für die Überprüfungen der EU Staaten	122
6.1.2	Kooperation im Rahmen gemeinsamer Berichte	127
6.1.3	NGO-Beteiligung durch Koalitionen	129
6.2	Unterschiedliche Partizipationsformen	135
6.3	Der erste Überprüfungszyklus: internationale NGOs als zentrale Akteure zivilgesellschaftlicher Beteiligung	138
6.3.1	Gemeinsame Berichte	139
6.3.2	Berichte einzelner NGOs	141
6.4	Zusammenfassung	144
7	Fallstudie zur Bundesrepublik Deutschland	147
7.1	Vorgeschichte und Erwartungshaltung der NGOs	147
7.2	NGO-Berichte als wirksame Beteiligungs- und Einflussmöglichkeit	155
7.2.1	Die Vor- und Nachteile unterschiedlicher Berichtsformen	160
7.2.2	Der Inhalt der Berichte: Bekannte Forderungen oder Chance für neue Themen?	166
7.2.3	Der Umfang der NGO-Berichte: Auswirkung auf den Überprüfungsinhalt	173
7.2.4	Zeitabfolge der Veröffentlichung von NGO-Berichten und Staatenbericht	175
7.3	Zusammenfassung	177
7.4	Die zivilgesellschaftliche Konsultation: Einfluss durch Dialog	178
7.4.1	Die Ergebnisse des ersten Konsultationsgesprächs	185

7.4.2	Transparenz und Dialog: Die zweite Konsultation als herausragendes Beispiel zivilgesellschaftlicher Partizipation?	192
7.5	Filling the gap: das Pre-sessions-Programm	204
7.6	Einfluss auf die Überprüfung durch Lobbyarbeit in Genf	209
7.7	Das Überprüfungsergebnis: welche Wirkung hatten die NGO-Aktivitäten?	213
7.7.1	Themenschwerpunkte	213
7.7.2	Repräsentation von NGO-Empfehlungen im Überprüfungsergebnis	217
7.7.2.1	Die Umsetzung der Kinderrechtskonvention für Flüchtlingskinder	219
7.7.2.2	Intersexuell geborene Kinder	220
7.7.2.3	Das Recht auf Nahrung und angemessenen Lebensstandard	222
7.7.2.4	Die Rechte von Menschen mit Behinderung	223
7.7.2.5	Schutz der Opfer von Menschenhandel	224
7.7.2.6	Die Rechte Transsexueller	226
7.7.3	Das Überprüfungsergebnis als Resultat verschiedener Einflussfaktoren	228
7.8	Die Gestaltung der Umsetzungsphase durch die Bundesregierung	233
7.8.1	Follow-up und Fortsetzung des Dialogs	234
7.8.1.1	Ein neuer Rahmen für den Austausch von Regierung und NGOs	234
7.8.1.2	Das Follow-up	235

7.8.2	Umsetzung der Empfehlungen durch die Fachministerien	242
7.8.3	Zwischenberichterstattung	248
7.9	Die Gestaltung der Umsetzungsphase durch die NGOs	256
7.9.1	UPR-spezifische Lobbyarbeit	256
7.9.2	Zusammenwirken menschenrechtlicher Überprüfungsverfahren in der nationalen Lobbyarbeit	260
7.9.3	Einflussversuche und Umsetzungserfolge: wirkt die UPR?	269
7.9.3.1	Die Rücknahme der Vorbehalts- erklärung zur VN-Kinder- rechtskonvention	270
7.9.3.2	Die Ratifikation des Fakultativ- protokolls zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte	275
7.9.4	Pressearbeit	280
7.10	Stellenwert der UPR für die Bundesregierung	283
7.11	Ausblick: Der dritte Überprüfungszyklus	286
7.12	Optionen für ein wirksames UPR-Verfahren	292
8	Zusammenfassung und Ausblick	297
8.1	Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse	297
8.2	Zentrale Aspekte für Beteiligung und Einfluss der NGOs	313
8.3	Indirekte Wirkungen des UPR-Verfahrens	318
8.4	Handlungsoptionen für eine effektivere Nutzung der UPR durch NGOs	320

8.5	Schlussfolgerungen für die theoretische Debatte zur Wirkung von internationalem Menschenrechtsmonitoring	325
8.6	Ausblick	327
	Anhang	331

Verzeichnisse

Abkürzungsverzeichnis

AI	Amnesty International
ATME	Aktion Transsexualität und Menschenrecht e.V.
BRK-Allianz	Allianz der deutschen Nichtregierungsorganisationen zur VN-Behindertenrechtskonvention
CHR	United Nations Commission on Human Rights / VN-Menschenrechtskommission
COHRE	Centre on Housing Rights and Evictions
CPTI	Conscience and Peace Tax International
CRC	Convention on the Rights of the Child / Übereinkommen über die Rechte des Kindes
CRPD	Convention on the Rights of Persons with Disabilities / Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen
CSO	Civil Society Organization/ zivilgesellschaftliche Organisation
DIMR	Deutsches Institut für Menschenrechte
ECPAT Deutschland e.V.	Arbeitsgemeinschaft zum Schutz der Kinder vor sexueller Ausbeutung
EPAA	Estonian Patients' Advocacy Association
EPL	EuroProLife e.V.

ERRC	European Roma Rights Centre
FI	Franciscans International
FIAN	FoodFirst Informations - & Aktionsnetzwerk
FMDVP	Fundación Mundial Dejame Vivir En Paz
FMR	Forum Menschenrechte
GBM	Gesellschaft zum Schutz von Bürgerrecht und Menschenwürde e.V.
GIEACPC	Global Initiative to End All Corporal Punishment of Children
HGKKD	Helfer für Gottes Kostbare Kinder Deutschland
HRC/MRR	Human Rights Council / Menschenrechtsrat
IHRC	Islamic Human Rights Commission
HRW	Human Rights Watch
ICRMW	International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families / Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien
IDMC-NRC	International Displacement Monitoring Centre of the Norwegian Refugee Council
INGO	International non-governmental organization / Internationale Nichtregierungsorganisation

IAF	Verband binationaler Familien und Partnerschaften e.V.
ICJ	International Commission of Jurists
IFOR	Internationaler Versöhnungsbund
ILGA Europe	European region of the International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association
ISHR	International Service for Human Rights
JS	Joint Submission / Gemeinsame Stellungnahme
KNH	Kindernothilfe
KOK	Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel e.V.
La CODE	Coordination des ONG pour les droits de l'enfant
LGBTI	Lesben, Schwule, Bisexuelle, Trans* und intersexuelle Menschen
LSVD	Lesben- und Schwulenverband in Deutschland e.V.
MDAC	Mental Disability Advocacy Center
NC	Netzwerk zur Umsetzung der VN-Kinderrechtskonvention Deutschland
NHRI	National Human Rights Institute / Nationales Menschenrechtsinstitut
NGO	Non-Governmental Organization / Nichtregierungsorganisation

OHCHR	Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights/ VN-Hochkommissariat für Menschenrechte
OP-CAT	Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment / Fakultativprotokoll zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe
OP-ICESCR	Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights / Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
OSJI	Open Society Justice Initiative
SRI	Sexual Rights Initiative
SuR	State under review / überprüfter Staat
UN	United Nations
UPR	Universal Periodic Review / Allgemeine regelmäßige Staatenüberprüfung
VN	Vereinte Nationen

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: zentrale Beteiligungs- und Einflussmöglichkeiten von NGOs	77
Tabelle 2: Vorgehensweise Dokumentenanalyse	92
Tabelle 3: Anzahl NGO- Berichte 1. und 2. Zyklus EU-Länder	123
Tabelle 4: Anzahl JS 1. und 2. Zyklus ausgewählter Länder und Anzahl der beteiligten NGOs	132
Tabelle 5: Einzelberichte und JS nationaler und internationaler NGOs im 1. Zyklus	142
Tabelle 6: NGO-Berichte für die 1. Überprüfung Deutschlands	156

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Ablauf des UPR-Verfahrens	34
Abbildung 2: Das Bumerang-Model	66

1 Einleitung

1.1 Das UPR-Verfahren als Hoffnungsträger eines reformierten VN-Menschenrechtssystems

Am 18. Juni 2018 kehrten die Vereinigten Staaten von Amerika dem Menschenrechtsrat (MRR) der Vereinten Nationen (VN) den Rücken. US-Außenminister Mike Pompeo bezeichnete den Rat bei einer öffentlichen Erklärung zum Austritt als „exercise in shameless hypocrisy, with many of the world’s worst human rights abuses going ignored, and some of the world’s most serious offenders sitting on the council itself”.¹ Die Wahl neuer Mitglieder im Oktober 2018 brachte wie auch in der Vergangenheit Länder in das Gremium, die wegen ihrer Menschenrechtslage international in der Kritik stehen.² So wurden beispielsweise mit Eritrea und Somalia zwei Staaten Mitglieder des Menschenrechtsrats, die mehrere der zentralen Menschenrechtsverträge nicht ratifiziert haben, deutlich im Rückstand mit ihren Berichten für das Staatenberichtsverfahren sind und deren Zusammenarbeit mit dem Menschenrechtsrat und seinen Sonderverfahren als unzureichend einzustufen ist.³ Dabei war die Gründung des Menschenrechtsrats im Jahr 2006, die im Zuge umfangreicher Reformen erfolgte, mit der Hoffnung verbunden, die bestehenden politischen Blockaden aufzulösen

¹ Morello: U.S. withdraws from U.N. Human Rights Council over perceived bias against Israel 19.06.2018, https://www.washingtonpost.com/world/national-security/us-expected-to-back-away-from-un-human-rights-council/2018/06/19/a49c2doc-733c-11e8-b4b7-308400242c2e_story.html?noredirect=on&utm_term=.dd17d5d2d2bf (Stand: 21.02.2019).

² Siehe u.a. ISHR: HRC Elections | How do the candidates for 2019 rate? 29.08.2018, <https://www.ishr.ch/news/hrc-elections-how-do-candidates-2019-rate> (Stand: 22.02.2019).

³ Ebd.

und weltweit eine neue Dynamik zur Verwirklichung von Menschenrechten zu schaffen.

Wo stehen die Vereinten Nationen und ihr Menschenrechtssystem heute? Erleben wir derzeit sein Scheitern, wie E. Posner (2014) in *The Twilight of Human Rights Law* konstatierte? Haben die Vereinten Nationen mit dem Menschenrechtsrat ein Gremium geschaffen, das Menschenrechtsverletzungen machtlos gegenübersteht und die Täter schützt? Werden andere Länder dem Beispiel der USA folgen und zu einer sich beschleunigenden Erosion des Rats beitragen? Die neue VN-Hochkommissarin für Menschenrechte, Michelle Bachelet, betonte bei ihrer Eröffnungsrede vor dem VN-Menschenrechtsrat im Jahr 2018 die herausfordernde Aufgabe, vor der sie in diesem Amt steht. Gleichzeitig drückte sie ihre Überzeugung aus, dass Konsens zwischen den Staaten nötig sei, um die gemeinsamen Ziele und Prinzipien aufrechtzuerhalten: „I am convinced that this Council must strive for consensus. I believe there should be more engagement by all Member States – not sterile disputes; not withdrawals; but collective, coordinated and cooperative work to sustain core principles and common goals”.⁴

Ein Blick auf die Gründungsresolution des Menschenrechtsrats aus dem Jahr 2006 zeigt, welches Ziel sich die Vereinten Nationen mit der Schaffung dieses neuen Gremiums setzten:

„[...] the commitment to strengthen the United Nations human rights machinery, with the aim of ensuring effective enjoyment by all of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development, and to that end, the resolve to create a Human Rights Council,” (A/RES/60/251 03. April 2006).

⁴ Bachelet: Opening Statement by UN High Commissioner for Human Rights Michelle Bachelet 10.09.2018, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23518&LangID=E> (Stand: 21.02.2019).

Die Ablösung der vormaligen Menschenrechtskommission durch den Menschenrechtsrat stellte eine wegweisende Entscheidung für die Zukunft des Menschenrechtsschutzsystems der Vereinten Nationen dar. Durch die weitreichende Reform sollte dem Menschenrechtsschutz eine größere Bedeutung innerhalb des Systems der Vereinten Nationen verliehen werden: „The creation of the Council would accord human rights a more authoritative position, corresponding to the primacy of human rights in the Charter of the United Nations" (A/59/2005 21. März 2005: Rn.183). Ein zentrales Element der Reform war die Schaffung eines neuen Verfahrens zur Überprüfung der Menschenrechtssituation in allen Mitgliedsstaaten – die allgemeine regelmäßige Staatenüberprüfung (Universal Periodic Review - UPR).

Dieses Verfahren geht auf den Vorschlag des ehemaligen VN-Generalsekretärs Kofi Annan zurück. Annan verfasste in Vorbereitung auf den Weltgipfel der Vereinten Nationen im September 2005 den Bericht *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*. Im Zentrum des Gipfels standen die Fortschritte bei der Umsetzung der im Jahr 2000 verabschiedeten Millenniumserklärung (ebd.: 3). Annan betont in seinem Bericht die Trias von Entwicklung, Sicherheit und der Achtung von Menschenrechten, die sich gegenseitig bedingen und nicht getrennt voneinander verwirklicht werden können (ebd.: 12 ff.). Er stellte weiter fest, dass ein Wandel des Menschenrechtsschutzsystems der Vereinten Nationen nötig sei: So müsse einerseits das VN-Hochkommissariat für Menschenrechte (OHCHR) mit den nötigen Ressourcen ausgestattet werden, um sein Mandat zu erfüllen. Andererseits sei eine Reform der Menschenrechtskommission als tragender Säule des VN-Menschenrechtsschutzes nötig (ebd.: Rn. 145 f.). Annans Reformvorschlag sah die Aufwertung der Kommission zu einem regelmäßig tagenden Menschenrechtsrat vor. Bei der Neukonzeption des Rats sollten die Schwächen behoben werden, welche die effektive Arbeit der Menschenrechtskommissi-

on zuletzt stark eingeschränkt hatten (A/59/2005/Add.1 23. Mai 2005: Rn. 2). Dies war vor allem ihre Politisierung, also das Einbringen und Beschließen von Anträgen „aus politischen statt sachlichen Gründen“ (Theissen 2006: 138). Diese führte zur viel kritisierten Selektivität bei der Behandlung von Ländersituationen (Freedman 2011: 292), durch welche nur die Menschenrechtssituation bestimmter Staaten regelmäßig in der Kommission thematisiert wurde (Rathgeber 2009a: 131). Zuletzt gelang es der Kommission aufgrund des Einflusses einzelner Regionalgruppen nicht mehr, große und systematische Menschenrechtsverletzungen bestimmter Staaten zu behandeln, wohingegen die weit weniger gravierende Situation anderer Länder überproportional viel Aufmerksamkeit erhielt (Freedman 2011: 289). Die damalige VN-Hochkommissarin für Menschenrechte, Louise Arbour, bezeichnete das damalige Überprüfungsverfahren der Menschenrechtskommission als unbefriedigend und sprach sich ausdrücklich für die Einrichtung eines Verfahrens der gegenseitigen universellen Prüfung aus (A/59/2005/Add.1 23. Mai 2005: Rn. 91-92). Ein „wirksames Mittel“ (ebd.: Rn. 91) sei nötig, um feststellen zu können, „inwieweit die Staaten ihren Verpflichtungen auf dem Gebiet der Menschenrechte tatsächlich nachkommen“ (ebd.).

Als „größte Innovation“ (Nowak et al. 2011: 44 f.) wurde dem neugegründeten Menschenrechtsrat daher ein Peer-Review-Mechanismus zur Verfügung gestellt, der ihn in die Lage versetzen sollte, die Erfüllung der menschenrechtlichen Verpflichtungen aller VN-Mitgliedsstaaten regelmäßig zu überprüfen. Bis zu diesem Zeitpunkt gab es keinen vergleichbaren internationalen Mechanismus, der systematisch und auf alle VN-Mitgliedsstaaten gleichermaßen Anwendung fand (Gaer 2007: 113). Gleichzeitig sollten gravierende Menschenrechtsverletzungen durch den Menschenrechtsrat weiterhin unabhängig von dem genannten Verfahren behandelt werden können (A/59/2005/Add.1 23. Mai 2005: Rn. 6). Kein Staat sollte mehr der Überprüfung seiner Menschenrechtssituation entgehen können

und trotz erheblicher Menschenrechtsverletzungen im eigenen Land Mitglied des Rats werden können (A/59/2005 21. März 2005: Rn. 182-183).

Mit der Verabschiedung von Resolution 60/251 durch die Generalversammlung am 15. März 2006 wurde der Menschenrechtsrat gegründet und das Verfahren der allgemeinen regelmäßigen Staatenüberprüfung eingeführt. Die Gründungsresolution des Menschenrechtsrats betont:

„[...] the work of the Council shall be guided by the principles of universality, impartiality, objectivity and non-selectivity, constructive international dialogue and cooperation, with a view to enhancing the promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development“ (A/RES/60/251 03. April 2006: Rn. 4).

In einer einjährigen Konstituierungsphase sollte der Menschenrechtsrat alle Mechanismen und Verfahren der Menschenrechtskommission überprüfen (ebd.: Rn. 6). Am 18. Juni 2007 wurde mit Resolution 5/1 der sogenannte institutionsbildende Text verabschiedet, der die genaue Ausgestaltung des UPR-Verfahrens festlegt (A/HRC/RES/5/1 18. Juni 2007). Die Modalitäten des Verfahrens wurden nach der Überprüfung des Menschenrechtsrats im Jahr 2011 noch einmal in Einzelpunkten ergänzt (A/HRC/RES/16/21 12. April 2011).

Die Einführung der allgemeinen regelmäßigen Staatenüberprüfung war mit der großen Hoffnung verbunden, die Unzulänglichkeiten der Kommission beim Schutz von Menschenrechten zu überwinden. Für viele Beobachter⁵ ist der Erfolg des Men-

⁵ Zur Vereinfachung der Lesbarkeit wurde in dieser Arbeit stets die männliche Form gewählt. Die entsprechenden Ausführungen gelten sinngemäß auch für weibliche Personen. Einzige Ausnahme ist die Kennzeichnung des Geschlechts der in den Interviews befragten Expertinnen und Experten. Auch bei wörtlichen Zitaten mit gendergerechter Sprache wurde diese beibehalten.

schenrechtsrats untrennbar mit der Effektivität des UPR-Verfahrens verbunden: „The long-term success of the Council rests with the one true innovation achieved through its creation: the system of Universal Periodic Review” (Boyle 2009: 45). Dadurch kommt dem UPR-Verfahren auch eine hohe symbolische Kraft zu (McMahon 2010: 5). Wie steht es also heute um das Verfahren, das bei seiner Schaffung im Jahr 2006 als *Flaggschiff* des neuen Menschenrechtsrats gesehen wurde (Frouville 2011: 250)?

Denn neben den großen Hoffnungen, die in das Verfahren gesetzt wurden, bezweifelten viele, dass dem Menschenrechtsrat durch die UPR tatsächlich ein wirksames Verfahren zur Verbesserung der Menschenrechtssituation gegeben wurde (Abebe 2009; Frouville 2011; Tomuschat 2011). Die Ergebnisse der ersten Überprüfungen schienen die negativen Erwartungen zu bestätigen, dass das Verfahren gerade bei denjenigen Staaten besonders wenig Wirkung erzielt, bei denen eine Überprüfung der Menschenrechtssituation besonders wichtig wäre (Nowak et al. 2011: 46). Neben den Staaten selbst gibt es jedoch weitere Akteure, die an dem Verfahren beteiligt sind und somit dazu beitragen können, der UPR mehr Wirkkraft zu verleihen und dadurch einen positiven Einfluss auf die Menschenrechtssituation in den VN-Mitgliedsstaaten zu erreichen. An dieser Stelle kommen Nichtregierungsorganisationen (NGOs) ins Spiel. Ihnen wird, wie im Forschungsstand näher erläutert wird, für die UPR eine entscheidende Rolle zugesprochen, da es durch ihre Beteiligung am Verfahren gelingen kann, die eben genannten Schwächen ein Stück weit auszugleichen. So können NGOs aufgrund ihrer umfangreichen Fachkenntnis und ihrer unabhängigen Stellung zentrale menschenrechtliche Probleme in die UPR einbringen, was als entscheidend für die Wirksamkeit der UPR bewertet werden kann (Duggan-Larkin 2010; McMahon 2013; Schokman/Lynch 2014). Während einerseits eine große Bedeutung der NGO-Partizipation für die UPR angenommen wird (u.a. Chauville 2014; Schokman/Lynch 2014),

finden sich zahlreiche Hinweise darauf, dass die Beteiligung nicht oder nicht in dem Maße, wie es die Modalitäten der UPR vorsehen, stattfindet.

1.2 Fragestellung und Aufbau

Welche Rolle spielen NGOs genau in den einzelnen Phasen des Verfahrens? Wie nutzen sie die UPR für ihre Anliegen? Werden sie von den Regierungen beteiligt und wie gestalten sie das Verfahren selbst mit? Mit welchen Strategien versuchen sie, das Verfahren zu beeinflussen und unter welchen Bedingungen wirken diese? Ergeben sich, wie der Titel dieser Arbeit fragt, aus der UPR für NGOs neue Dynamiken für ihre Beteiligung und Einflussnahme im Rahmen dieses internationalen Überprüfungsverfahrens? Wie Kapitel 5 zeigen wird, standen solche Fragen bisher nicht im Fokus der Forschung zur UPR. Ihnen soll daher mit der vorliegenden Arbeit am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland nachgegangen werden.

Die Untersuchung soll die Partizipations- und Einflussmöglichkeiten für NGOs in den einzelnen Phasen des Verfahrens für die ersten beiden Überprüfungen Deutschlands aufzeigen und darlegen, wie diese von den NGOs genutzt werden. Es soll dargestellt werden, aus welchen Motiven und mit welchen Zielen sich NGOs an der UPR beteiligen und welche Strategien dabei genutzt werden. Darüber hinaus soll der Frage nachgegangen werden, wie sich die Beteiligung von NGOs im Ergebnis auf das UPR-Verfahren auswirkt, ob und wie NGOs also Einfluss ausüben können und wovon dies abhängt. Dies lässt schließlich auch Erkenntnisse darüber zu, ob NGOs das Verfahren als geeignetes Instrument einstufen, um ihren Anliegen Gehör zu verschaffen. Damit leistet die Arbeit einen Beitrag zum besseren Verständnis der Rolle und Einflussmöglichkeiten von NGOs im UPR-Verfahren. Zudem trägt sie zur Klärung der Frage bei, inwiefern die viel diskutierten Schwachstellen der

UPR durch die Beteiligung von NGOs ausgeglichen werden können.

Die vorliegende Arbeit beleuchtet die Rolle von NGOs in der UPR und ihren Einfluss auf das Verfahren am Beispiel Deutschlands. Nach der Einführung in das Thema und der Erläuterung des Ablaufs des UPR-Verfahrens werden zunächst die Partizipationsrechte der NGOs in den einzelnen Phasen der UPR dargestellt.

In Kapitel 3 erfolgt die Einordnung der Untersuchung in einen theoretischen Rahmen. Dafür werden zunächst die Funktionen internationaler Menschenrechtsinstitutionen und ihrer Überprüfungsverfahren dargestellt und es wird betrachtet, welche Wirkung solche Verfahren mit ihrem Ansatz des deliberativen Menschenrechtsschutzes entfalten können. Anschließend soll detaillierter auf Erklärungsansätze eingegangen werden, welche die Mechanismen der Einflussnahme durch NGOs auf Regierungen über die internationale Ebene zum Gegenstand haben. Hier ist insbesondere das sogenannte Bumerang-Modell von Keck/Sikkink (1998) zu nennen.

Vor diesem Hintergrund wird in Kapitel 4 die Methodik erläutert. Diese besteht aus verschiedenen qualitativen Methoden der Datenerhebung und -auswertung, in deren Zentrum eine Fallstudie zur Bundesrepublik Deutschland steht. Die explorative, deskriptive Studie soll dieses bisher kaum betrachtete Untersuchungsfeld unter anderem mittels leitfadengestützter Experteninterviews mit Vertretern von NGOs, Bundesministerien und weiteren Experten erschließen und zu einem tieferen Verständnis der Zusammenhänge führen.

In Kapitel 5 wird der Forschungsstand zur Rolle von NGOs im Zusammenhang mit der UPR wiedergegeben. NGOs wird in der Literatur für das UPR-Verfahren große Bedeutung beigemessen, da zahlreiche Autoren trotz der fehlenden Beteiligung der NGOs am interaktiven Dialog und der vagen Regelungen in

Bezug auf die Umsetzungsphase bedeutende Einflussmöglichkeiten auf das Verfahren annehmen. Durch ihre Beteiligung verleihen sie dem politischen Verfahren nach außen eine größere Legitimität, während sie gleichzeitig einen wichtigen inhaltlichen Beitrag leisten können und die Umsetzung im überprüften Land kritisch begleiten. Unklar ist aufgrund fehlender Forschungserkenntnisse jedoch bisher, ob und wie NGOs das Verfahren tatsächlich nutzen und welche Wirkung diese Aktivitäten entfalten.

Um die folgende Untersuchung zu strukturieren, ist über die vorhandene Forschung und die theoretischen Annahmen hinaus zunächst ein Überblick darüber erforderlich, in welchem Umfang und auf welche Weise NGO-Partizipation in der Praxis überhaupt stattfindet. Da hierzu bisher keine für die Fragestellung geeigneten Analysen vorliegen, erfolgt in Kapitel 6 zunächst eine solche Analyse für die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. Anhand der eingesendeten NGO-Berichte für die UPR-Überprüfungen der EU-Mitgliedsstaaten im ersten und zweiten Zyklus können Erkenntnisse gewonnen werden, in welchem Umfang und welcher Form NGO-Beteiligung stattgefunden hat. Darauf kann die Länderfallstudie im Folgenden aufbauen und die im weiteren Verlauf der Untersuchung gewonnenen Erkenntnisse können anschließend vor diesem Hintergrund eingeordnet und bewertet werden.

In Kapitel 7 werden die NGO-Beteiligung bei der UPR und ihr möglicher Einfluss anhand der Länderfallstudie zur Bundesrepublik Deutschland tiefgehend untersucht. Dabei sollen die Prozesse, die im Rahmen der NGO-Partizipation bei der UPR ablaufen, umfassend nachgezeichnet werden. Die Länderfallstudie stützt sich schwerpunktmäßig auf die Datenerhebung durch leitfadengestützte Experteninterviews mit Vertretern von beteiligten NGOs und Bundesministerien sowie die Auswertung der relevanten Dokumente, die im Zusammenhang mit der UPR vorliegen. Durch die Wahl Deutschlands für die

Fallstudie bezieht sich die Untersuchung auf einen Kontext, in dem NGOs frei und in einem förderlichen Umfeld arbeiten können. Ihre Mitwirkung an politischen Prozessen findet in einem offenen Rahmen statt, in dem sie keine Repressionen aufgrund ihres Engagements befürchten müssen (siehe u.a. Krennerich 2010). Diese Rahmenbedingungen werden als besonders geeignet eingestuft, um Mitwirkung und Einfluss der NGOs in all ihren Facetten beobachten zu können. Dadurch soll das Potential, welches das UPR-Verfahren als internationaler Mechanismus den NGOs bietet, sichtbar gemacht und ein möglichst umfassendes Bild der NGO-Aktivitäten und ihres Einflusses gewonnen werden. Darüber hinaus liegen weitere Gründe für die Wahl Deutschlands vor, die in Kapitel 4 erläutert werden. Am Ende der Fallstudie soll zudem ein Ausblick auf aktuelle Entwicklungen im dritten Zyklus gegeben und auf Tendenzen in Bezug auf die zukünftige NGO-Partizipation eingegangen werden.

Die aus der Fallstudie gewonnenen Erkenntnisse werden in Kapitel 8 zusammengefasst und unter Rückbindung an die theoretischen Annahmen diskutiert. Dabei wird auch auf indirekte Wirkungen eingegangen, die das UPR-Verfahren erzeugt und es werden Handlungsoptionen für eine effektivere Nutzung der UPR durch NGOs aufgezeigt.

2 Einführung in den Untersuchungsgegenstand

Zunächst soll die Partizipation von NGOs bei der UPR dargestellt werden. Dafür werden der Ablauf und die wesentlichen Merkmale des UPR-Verfahrens sowie die Partizipationsrechte von NGOs in diesem Kontext erläutert.

2.1 Ablauf und wesentliche Merkmale des UPR-Verfahrens

Oberstes Ziel der allgemeinen regelmäßigen Staatenüberprüfung ist „die Verbesserung der Menschenrechtslage vor Ort“ (A/HRC/RES/5/1 18. Juni 2007: Rn. 4). Um dieses Ziel zu erreichen, überträgt Resolution 60/251 dem Menschenrechtsrat folgende Aufgabe:

„Undertake a universal periodic review, based on objective and reliable information, of the fulfilment by each State of its human rights obligations and commitments in a manner which ensures universality of coverage and equal treatment with respect to all States; the review shall be a cooperative mechanism, based on an interactive dialogue, with the full involvement of the country concerned and with consideration given to its capacity-building needs; such a mechanism shall complement and not duplicate the work of treaty bodies; the Council shall develop the modalities and necessary time allocation for the universal periodic review mechanism within one year after the holding of its first session“ (A/RES/60/251 03. April 2006: Rn. 5 e).

Weitere Ziele des Verfahrens sind unter anderem die Erfüllung der Verpflichtungen und Zusagen der Staaten auf dem Gebiet der Menschenrechte sowie die Bewertung von positiven Entwicklungen, der Informationsaustausch, die Verstärkung technischer Hilfe sowie die Zusammenarbeit mit dem Menschen-

rechtsrat, den anderen VN-Menschenrechtsorganen und dem VN-Hochkommissariat für Menschenrechte (A/HRC/RES/5/1 18. Juni 2007: Rn. 4). Wesentliches Merkmal des Überprüfungsverfahrens ist seine Universalität, also die Überprüfung *aller* VN-Mitgliedsstaaten in Bezug auf die Erfüllung ihrer menschenrechtlichen Verpflichtungen innerhalb eines festgelegten Zeitraums (A/RES/60/251 03. April 2006: Rn. 5 d). Diese Verpflichtungen sind jedoch nicht nur die Menschenrechtsübereinkünfte, deren Vertragspartei ein Staat ist, sondern auch die Charta der Vereinten Nationen, die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte sowie freiwillige Zusagen der Staaten. Ferner wird das anwendbare humanitäre Völkerrecht berücksichtigt (ebd.: Rn. 5 e). Der Überprüfungszeitraum wurde zu Beginn auf vier Jahre festgelegt, im zweiten Zyklus auf viereinhalb Jahre und im dritten Zyklus schließlich auf fünf Jahre verlängert.⁶ Das UPR soll dabei die Überprüfungsverfahren der Vertragsorgane ergänzen. Als Peer-Review-Mechanismus wird die Überprüfung von den Mitgliedsstaaten selbst durchgeführt und nicht von unabhängigen Sachverständigengremien, wie dies beim Staatenberichtsverfahren der Vertragsorgane der Fall ist. Obwohl die Überprüfung demnach ein zwischenstaatliches Verfahren ist, sollen relevante Interessenvertreter, allen voran Nationale Menschenrechtsinstitute (NHRIs) und Nichtregierungsorganisationen beteiligt werden (A/HRC/RES/5/1 18. Juni 2007: Rn. 3 m). Zudem soll das Verfahren kooperativ und im Dialog mit dem überprüften Staat ablaufen (ebd.: Rn. 3 g).

Grundlage für die Überprüfung eines Staats im Rahmen der UPR sind drei Dokumente (ebd.):⁷

⁶ OHCHR: Cycles of the Universal Periodic Review, <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/CyclesUPR.aspx> (Stand: 18.06.2018).

⁷ Die folgenden Ausführungen zum Ablauf des Verfahrens beziehen sich, wenn nicht anders gekennzeichnet, auf Resolution A/HRC/5/1 vom 18. Juni 2007.

1. ein vom überprüften Staat vorgelegter Staatenbericht von bis zu 20 Seiten (*state report*),
2. eine vom VN-Hochkommissariat für Menschenrechte erarbeitete Zusammenstellung aller Informationen aus den Berichten der Vertragsorgane, der Sonderverfahren und aus anderen offiziellen VN-Dokumenten von höchstens zehn Seiten (*UN compilation*),
3. eine Zusammenfassung von zuverlässigen, glaubwürdigen Informationen anderer maßgeblicher Interessenvertreter von höchstens zehn Seiten, die ebenfalls vom VN-Hochkommissariat für Menschenrechte erstellt wird (*stakeholder summary*).

Die Erstellung dieser Dokumente ist Teil der Vorbereitung auf die Überprüfung. Für den weiteren Ablauf legt Resolution 5/1 fest, dass die Überprüfung selbst in einem sogenannten interaktiven Dialog in der UPR-Arbeitsgruppe des Menschenrechtsrats stattfindet. Daran schließt sich die Umsetzungsphase auf nationaler Ebene an, die schließlich in die Vorbereitung auf die nächste Überprüfung mündet. Der interaktive Dialog findet nicht während einer der regelmäßigen Sitzungen des Menschenrechtsrats, sondern in einer Arbeitsgruppe unter Vorsitz des Präsidenten des Rats statt, in der alle 47 Mitglieder des Menschenrechtsrats vertreten sind. Alle anderen VN-Mitgliedsstaaten können als sogenannte Beobachterstaaten ebenfalls am interaktiven Dialog teilnehmen, Fragen stellen und Empfehlungen aussprechen. Andere Interessenvertreter dürfen bei der Überprüfung in der Arbeitsgruppe anwesend sein, haben jedoch kein Rederecht. Zur Erleichterung des Ablaufs wird eine sogenannte Troika gebildet, die aus Vertretern von drei Mitgliedsstaaten des Menschenrechtsrats besteht. Der überprüfte Staat hat hier die Möglichkeit, ein Mitglied der Troika aus seiner eigenen Regionalgruppe zu wählen, und hat einmalig die Option, ein Troika-Mitglied austauschen zu las-

sen. Dieser Troika können alle Staaten bereits vorab schriftliche Fragen übermitteln und dem überprüften Staat dadurch eine bessere Vorbereitung ermöglichen. Die Überprüfung selbst erfolgt in einem dreistündigen interaktiven Dialog in der Arbeitsgruppe. Zunächst stellt der überprüfte Staat seinen Bericht vor, danach haben die anderen Staaten Gelegenheit, Fragen zu stellen, Anmerkungen zu dem Bericht zu machen und Empfehlungen auszusprechen.

Der Inhalt des interaktiven Dialogs und alle ausgesprochenen Empfehlungen werden in einem vorläufigen Bericht festgehalten. Der überprüfte Staat muss im Anschluss daran, spätestens aber bis zur nächsten regulären Sitzung des Menschenrechtsrats Stellung nehmen, ob er diese Empfehlungen akzeptiert. Er hat allerdings auch die Möglichkeit, Empfehlungen nur zur Kenntnis zu nehmen. Dies ist im internationalen Menschenrechtssystem einzigartig (Kälin 2014: 37).

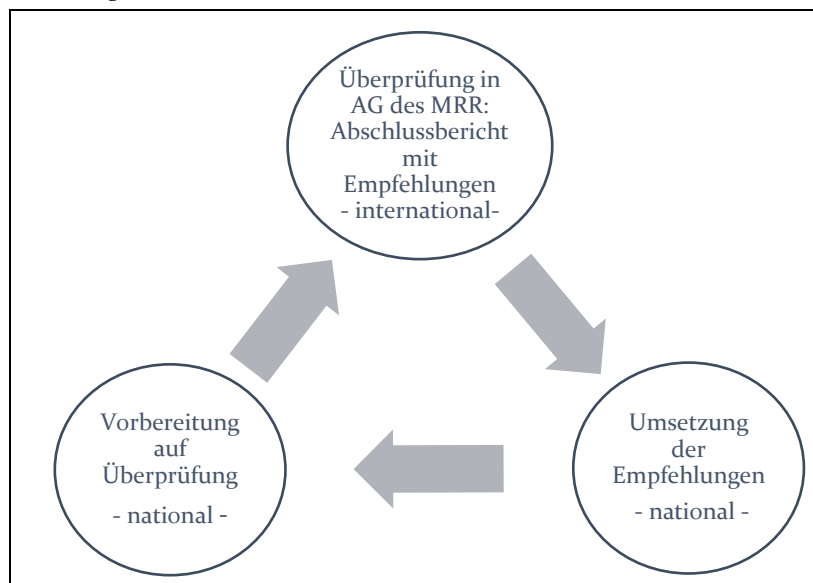
Der Bericht über den interaktiven Dialog wird zusammen mit der Stellungnahme des überprüften Staats in Bezug auf die Empfehlungen in einem Abschlussbericht festgehalten. Dieser Bericht wird in der nächsten Sitzung des Menschenrechtsrats unter dem für die UPR festgelegten Tagesordnungspunkt 6 nochmals behandelt. Je nach Zeitpunkt der Überprüfung eines Staats können vom interaktiven Dialog in der Arbeitsgruppe bis zur Behandlung des Überprüfungsergebnisses im Plenum des Menschenrechtsrats demnach wenige Wochen, aber auch einige Monate vergehen. Der überprüfte Staat kann nun im Plenum noch offene Fragen beantworten und gibt spätestens zu diesem Zeitpunkt bekannt, welche Empfehlungen er akzeptiert. Zunächst können dann die Mitgliedsstaaten des Rats und die Beobachterstaaten ihre Auffassung zum Ergebnis der Überprüfung mitteilen. Im Anschluss erhalten auch andere Interessenvertreter Gelegenheit zu einer mündlichen Stellungnahme, bevor das Abschlussdokument vom Rat angenommen wird (A/HRC/RES/5/1 18. Juni 2007). Zwar liegt die Umsetzung der

Empfehlungen primär bei dem überprüften Staat, dieser wird jedoch zu einer breiten Konsultation mit der Zivilgesellschaft angehalten (A/HRC/RES/16/21 12. April 2011: Rn. 17). Zudem können Staaten auf freiwilliger Basis einen Zwischenbericht über die Umsetzung erstellen (ebd.: Rn. 18).

Während Ablauf und Modalitäten des Verfahrens bis zur Annahme des Endberichts detailliert geregelt sind, gibt es nur wenige Vorgaben für die Umsetzung der Empfehlungen und deren Nachverfolgung. Festgelegt ist lediglich, dass die akzeptierten Empfehlungen vom überprüften Staat und gegebenenfalls von anderen maßgeblichen Interessenvertretern umgesetzt werden sollen. Die nächste Überprüfung konzentriert sich unter anderem auf die Umsetzung der Empfehlungen und die Entwicklung der menschenrechtlichen Situation im überprüften Staat (A/HRC/RES/5/1 18. Juni 2007: Rn. 33-34). In Bezug auf das Ergebnis der Überprüfung beschließt der Rat, ob und wann bestimmte Folgemaßnahmen erforderlich sind (ebd.: Rn. 37). Wie sie die Umsetzungsphase genau gestalten, bleibt den überprüften Staaten jedoch selbst überlassen.

Die folgende Abbildung veranschaulicht die drei Phasen jeder UPR-Überprüfung:

Abbildung 1: Ablauf des UPR-Verfahrens



Quelle: eigene Darstellung

2.2 Stärken und Schwächen des UPR-Verfahrens: eine kontroverse Diskussion

In der wissenschaftlichen Diskussion zeigt sich ein kontroverses Meinungsbild in Bezug auf die Stärken und Schwächen der UPR und den daraus resultierenden Konsequenzen für ihr oberstes Ziel, die Verbesserung des weltweiten Schutzes der Menschenrechte. Diese Diskussion ist zentral für das Verständnis der UPR als Ganzem und führt gleichzeitig zur Fragestellung der vorliegenden Untersuchung.

Unumstritten ist, dass das UPR-Verfahren eine Reihe von Besonderheiten aufweist, die darauf abzielen, bestimmte Schwachstellen, welche die Arbeit der Menschenrechtskommission stark beeinträchtigten, zu beheben. So wurde der viel kritisierten Politisierung und Selektivität mit der UPR ein uni-

verselles Überprüfungsverfahren entgegengesetzt, das ohne Ausnahme auf alle Staaten gleichermaßen Anwendung findet. Konfrontation und gegenseitige Blockade sollten durch Kooperation ersetzt werden. Ob dieses Ziel durch die UPR erreicht werden kann, ist Gegenstand zahlreicher Analysen des Verfahrens (u.a. Domínguez-Redondo 2012; Freedman 2011; Gaer 2007; Tomuschat 2011). Die wissenschaftliche Diskussion konzentriert sich dabei auf einige zentrale Aspekte:

Als eine der größten Stärken des Verfahrens gilt seine Universalität. Sie erlaubt keine selektive Behandlung einiger weniger Länder, sondern führt zur Gleichbehandlung aller Staaten (Chauville 2014; Frouville 2011; Tomuschat 2011). Gerade diese Gleichbehandlung wird jedoch kritisch gesehen, wenn sie im Sinne der Verwendung von gleich viel Zeit und Ressourcen für alle VN-Staaten verstanden wird. Dies werde nach Gaer der unterschiedlichen Menschenrechtssituation in den einzelnen Mitgliedsstaaten nicht gerecht, da im Verhältnis zu viel Zeit und Ressourcen für Staaten mit guter Menschenrechtsbilanz verwendet würden (Gaer 2007: 137). Aus Sicht der Staaten kann es zudem paradox erscheinen, dass diejenigen unter ihnen, die das Verfahren ernst nehmen und umfassend über ihre Menschenrechtssituation Auskunft geben, im Ergebnis möglicherweise besonders viele Empfehlungen erhalten, während andere Staaten versuchen, durch verschiedene Taktiken Kritik zu vermeiden und die Anzahl der Empfehlungen gering zu halten (Frouville 2011: 253). Vereinzelt wird zudem kritisch gesehen, dass die auf Gleichbehandlung ausgerichteten Überprüfungsmodalitäten die Staaten losgelöst von ihrem historischen und gegenwärtigen politischen sowie wirtschaftlichen Kontext betrachten (Cowan/Billaud 2015: 1179). Dies bedeutet, dass die existierenden menschenrechtlichen Probleme eines Staates unabhängig davon erörtert werden, auf welche möglicherweise besonderen Umstände sie zurückzuführen sind.

Als besonders positiv wird in zahlreichen Beiträgen bewertet, dass nicht nur die vom Staat ratifizierten Verträge, sondern auch die VN-Charta und die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte sowie freiwillige Verpflichtungen Überprüfungsgrundlage sind (Kälin 2014; La Vega/Lewis 2011; Tomuschat 2011). Dadurch trägt die UPR weltweit zur Bekräftigung und Legitimierung der Menschenrechte bei, da sie die Möglichkeit eröffnet, bei der Überprüfung eines Staats auch Rechte zu thematisieren, die in einem vom überprüften Staat nicht ratifizierten Vertrag niedergelegt sind. Auf diesem Wege können auch diese Rechte zunehmend Akzeptanz in den betroffenen Staaten finden:

„More generally, the UPR provides states with an opportunity to promote rights that have not yet found universal recognition in the hope that they will be increasingly accepted by the international community” (Kälin 2014: 34).

Darüber hinaus bilden die drei Berichte, die als Überprüfungsgrundlage dienen, einen in dieser Form einzigartigen Überblick über die weltweite Menschenrechtssituation (Chauville 2014; Domínguez-Redondo 2012; La Vega/Lewis 2011; Lilliebjerg 2008). Da sie dauerhaft öffentlich zugänglich sind, entsteht in Bezug auf das Verfahren große Transparenz und die Informationen können von verschiedenen Akteuren, die sich mit der Menschenrechtssituation in einem Staat befassen, auch zu einem späteren Zeitpunkt genutzt werden (Brett 2009: 7; Chauville 2014: 90). Durch diese Verfügbarkeit der Informationen sowie durch die Liveübertragung des interaktiven Dialogs, die bis zur nächsten Überprüfung eines Landes auf der Seite des OHCHR abrufbar ist, kann die UPR zudem ein für Medien interessantes Verfahren darstellen (Schokman/Lynch 2014: 143). Insbesondere die Liveübertragung des Dialogs kann dazu beitragen, die im Menschenrechtsrat geführten Diskussionen in die Gesellschaften der überprüften Staaten zu tragen. Dabei spielen Medien eine wichtige Rolle, indem sie dazu beitragen,

den Prozess für eine breite Öffentlichkeit zugänglich zu machen (Joseph 2014: 148). Dies ist eine wichtige Voraussetzung, um auf Regierungen Druck auszuüben, die UPR-Empfehlungen im eigenen Land umzusetzen und dies auch von anderen Staaten einzufordern (ebd.: 147). Die Medienaufmerksamkeit wird damit der UPR deutlich stärker zuteil als dem Staatenberichtsverfahren, was durchaus kritisch gesehen werden kann, da dieses wichtige Verfahren nach Auffassung von Frouville damit aus dem Blick der Öffentlichkeit gerät (Frouville 2011: 251). Schokman/Lynch erachten die UPR und die damit verbundene Medienaufmerksamkeit auch für die Lobbyarbeit von NGOs als wertvoll, da die einzelnen Phasen des Verfahrens Anlässe bieten, Medien zu kontaktieren und neue Informationen zur Verfügung zu stellen (Schokman/Lynch 2014: 143). Eine Untersuchung der Medienberichterstattung ausgewählter englischsprachiger Länder vom ersten bis zum Beginn des zweiten Überprüfungszyklus zeichnet allerdings ein weniger positives Bild (Joseph 2014). So fällt die Berichterstattung zur UPR eher gering aus und zielt inhaltlich mehrheitlich darauf ab, Sensationsmeldungen zu erzeugen (ebd.: 148). Ferner ist sie teils einseitig auf Staaten wie die USA, China oder den Iran fokussiert, deren Überprüfungen allgemein große Aufmerksamkeit wecken (ebd.: 156). Es ist daher fraglich, inwiefern Presseberichterstattung tatsächlich für eine Bekanntmachung der UPR und die angemessene Vermittlung ihrer Inhalte und Ergebnisse geeignet ist.

Überwiegend kritisch gesehen wird die Überprüfung in Form eines Peer-Review-Verfahrens und die Betonung der Kooperation mit dem überprüften Staat, die einer wirksamen Überprüfung möglicherweise entgegensteht. Während in der Literatur vorrangig die Auffassung vertreten wird, dass diese Kooperation die Wirksamkeit des Verfahrens schwächt (u.a. Gaer 2007, 2007; Karrenstein 2011; Tomuschat 2011), argumentieren einzelne Autoren, dass gerade der als kooperativ wahrgenommene Charakter die Staaten zur Teilnahme an der Überprüfung mo-

tiviere, anders als dies möglicherweise bei einem stärker konfrontativen Verfahren der Fall wäre (Collister 2014; Domínguez-Redondo 2012). Andererseits kann das Peer-Review-Verfahren Druck auf den überprüften Staat erzeugen, Empfehlungen zu akzeptieren und umzusetzen, da sich Regierungen gegenüber der Staatengemeinschaft stärker verpflichtet fühlen könnten als gegenüber einem Gremium unabhängiger Experten (La Vega/Lewis 2011: 363 ff.; Nowak 2016: 435). Kehrseite ist allerdings die Abhängigkeit des Verfahrens von der Bereitschaft der Staaten, dieses zielgerichtet und effektiv durchzuführen. Nur dann kann die UPR ein wirksames Überprüfungsinstrument darstellen.

Welche Themen im interaktiven Dialog angesprochen werden und als Empfehlung in das Überprüfungsergebnis Eingang finden, ist von verschiedenen Faktoren abhängig. Da jede Regierung andere Staaten prüft und gleichzeitig selbst von diesen überprüft wird, könnte Kritik geringer ausfallen, als bei der Überprüfung durch unabhängige Experten. Aus Sorge vor negativen Auswirkungen auf ihre bilateralen Beziehungen werden Regierungen ihre Kritik möglicherweise nur sehr vorsichtig und allgemein formulieren (McMahon 2013: 3; Tomuschat 2011: 617). Insbesondere dann, wenn ein Machtgefälle vorhanden ist, da der überprüfte Staat beispielsweise Geberland bilateraler Entwicklungshilfe ist, werden Empfängerländer dieser Hilfe ihm gegenüber kaum Kritik üben (Cowan 2014: 59). Zudem führt ein Solidaritätsgedanke innerhalb der Regionalgruppen teils dazu, dass Regierungen gegenüber Staaten ihrer eigenen Regionalgruppe weniger Kritik äußern als bei überprüften Staaten, die einer anderen Regionalgruppe angehören (McMahon 2012: 16).

Konkret lässt die Analyse von McMahon den Schluss zu, dass Staaten abhängig davon, welcher Regionalgruppe sie angehören, bestimmte thematische Schwerpunkte bei ihren Empfehlungen setzen (ebd.: 21). Auch wenn die Daten gewisse Ein-

schränkungen in Bezug auf ihre Aussagekraft aufweisen, zeigt die Analyse beispielhaft, dass Staaten der afrikanischen und asiatischen Regionalgruppe deutlich mehr Empfehlungen zu wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten aussprechen, als zu bürgerlichen und politischen Rechten (ebd.). Staaten, die der Regionalgruppe westeuropäischer Staaten angehören, sprechen hingegen deutlich mehr Empfehlungen zu bürgerlichen und politischen Rechten aus als zu den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten (ebd.). Die Analyse von Gómez/Nagora (2015), die Daten bis zum Jahr 2014 berücksichtigt, zeigt auf, zu welchen Themen die meisten Empfehlungen bei der UPR ausgesprochen wurden. Bezogen auf alle VN-Mitgliedsstaaten wurden die meisten Empfehlungen in absteigender Reihenfolge zu internationalen Instrumenten, Kinderrechten und Frauenrechten ausgesprochen (ebd.: 267). Dies sind auch die drei häufigsten Themen der Empfehlungen, welche nur bezogen auf die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union ausgesprochen wurden, gefolgt von Empfehlungen zu Minderheiten, Migranten und rassistischer Diskriminierung (ebd.) Insgesamt bezogen sich 94,16 Prozent aller Empfehlungen an EU-Staaten auf die genannten sechs Themen. Zwar ist diese Einteilung sehr allgemein und es fällt beispielsweise unter den Punkt Minderheiten eine Vielzahl von Personengruppen, die aufgrund ganz unterschiedlicher Aspekte Gegenstand der Empfehlungen sind, auch wenn sich laut der Untersuchung viele Empfehlungen auf ethnische Minderheiten beziehen (ebd.: 271). Die Untersuchungen zeigen jedoch insgesamt, dass es im Rahmen der UPR bestimmte Themenschwerpunkte gibt, zu denen die Regierungsvertreter die meisten Empfehlungen aussprechen, und dass es hierbei nicht nur um die Themen geht, die als die drängendsten Probleme wahrgenommen werden, sondern auch um die jeweiligen Präferenzen der Staaten, welche die Empfehlungen aussprechen. Dies lässt den Schluss zu, dass bestimmte Themen im Rahmen der UPR mit deutlich

geringerer Wahrscheinlichkeit angesprochen werden als andere, was sich direkt auf das Überprüfungsergebnis auswirkt.

Zudem versuchten Regierungen, ihre eigene oder die Menschenrechtssituation verbündeter Staaten in einem guten Licht darzustellen und insbesondere im ersten Überprüfungszyklus Kritik durch taktisches Verhalten gezielt zu verhindern. Hier sei beispielsweise die Füllung der Rednerlisten mit politisch verbündeten Staaten genannt, die verhindern soll, dass zu viele kritisch eingestellte Staaten zu Wort kommen. Auch die Nicht-Beantwortung von Fragen oder die Ablehnung von Empfehlungen unter dem Vorwand nationaler Besonderheiten sind Strategien, die zumindest im ersten Überprüfungszyklus regelmäßig zu beobachten waren (Brett 2009; Rathgeber 2008; Tomuschat 2011). Wenn sich die Aktivitäten der Staaten jedoch vor allem darauf richten, durch taktisches Verhalten Kritik an ihrer Politik zu vermeiden oder das Verfahren zu unterlaufen, ist eine wirksame Überprüfung nicht mehr gegeben (Frouville 2011; Kälin 2014; Rathgeber 2008; Tomuschat 2011).

Zusätzlich zu den bereits genannten Faktoren, die das Überprüfungsergebnis beeinflussen, wird kritisch gesehen, dass der Fokus der Überprüfung möglicherweise nicht auf den größten und dringlichsten Menschenrechtsproblemen im überprüften Staat liegt, da der interaktive Dialog inhaltlich nicht vorstrukturiert ist und es jedem Staat wie erläutert frei steht, welche Themen er anspricht (Lilliebjerg 2008: 313; Tomuschat 2011: 615). Die breite Überprüfungsgrundlage führt in Kombination mit dem Wortlimit bei den eingereichten Berichten wie auch der hohen Zahl von Redebeiträgen und der sehr kurzen Redezeit zur Auslassung wichtiger Themen und Oberflächlichkeit (Kälin 2014: 32; Tomuschat 2011: 615). Vage Formulierungen bei der Abgabe von Empfehlungen lassen das konkrete Ziel offen und erschweren die Überprüfung der Umsetzung (Chauville 2014: 98; Kälin 2014: 32). So beinhaltet eine Vielzahl von Empfehlungen beispielsweise lediglich den allgemeinen Hinweis an

den überprüften Staat, seine Politik zum Schutz bestimmter Rechte fortzuführen. Cochrane/McNeilly (2013) zeigen in ihrer Analyse der ersten UPR-Überprüfung von Großbritannien, wie vage formulierte Empfehlungen das Verfahren schwächen, da sie unpräzise Antworten des überprüften Staats nach sich ziehen und ihre Umsetzung im Anschluss nur schwer zu messen ist. Die Beobachtung, dass ein nicht unerheblicher Teil der Empfehlungen sehr allgemein und unpräzise formuliert wird, scheint zudem nicht nur eine Erscheinung des ersten Überprüfungszyklus zu sein, sondern setzte sich nach einer neueren Studie von McMahon mit deutlicher Konstanz im zweiten Zyklus fort (McMahon/Johnson 2016: 10). Die dargestellte Kritik von rechtswissenschaftlicher Seite an den Modalitäten des Verfahrens erscheint in dieser Hinsicht berechtigt. Konkret formulierten Empfehlungen wird daher besondere Bedeutung für die Wirkung der UPR zugeschrieben, da sie meist besonders weitreichend sind und ihre Umsetzung die deutlichsten Verbesserungen vor Ort bringen kann (McMahon 2012: 15). Schließlich wird die Unverbindlichkeit der Empfehlungen als deutlicher Schwachpunkt des Verfahrens bewertet: „Human rights appear to give rise to international obligations of a second-class nature, where one must be satisfied with promises of the duty-bearer to work in the right direction” (Tomuschat 2011: 627 f.). Die Möglichkeit, Empfehlungen lediglich zur Kenntnis zu nehmen, kann ferner dazu führen, dass Staaten versuchen, durch die Nicht-Akzeptanz einer UPR-Empfehlung ihre inhaltlich vergleichbaren Verpflichtungen aus bereits ratifizierten Menschenrechtsverträgen zu unterlaufen (Frouville 2011; Gaer 2006: 125; Nowak et al. 2011; Rodley 2009: 54 f.).

Schließlich wird die fehlende Festlegung des Follow-up-Prozesses vielfach als Schwäche angeführt, da sie die konkrete Ausgestaltung der nationalen Umsetzungsphase und die anschließende Überprüfung der Umsetzung offen lässt. Dies bedeutet, dass die Wirksamkeit des Verfahrens auch in Bezug auf die Folgemaßnahmen vom Willen und der Kooperationsbereit-

schaft des überprüften Staats abhängt (Chauville 2014; Karrenstein 2011; Tomuschat 2011). Bisher liegen nur wenige Untersuchungen vor, die den Versuch unternehmen, die tatsächliche Umsetzung der UPR-Empfehlungen zu messen. Dies ist einerseits auf die in den ersten Jahren nach der Einführung der UPR noch unzureichende Datenlage zurückzuführen. Andererseits stehen Forscher vor der grundsätzlichen Schwierigkeit, sowohl den Grad der Umsetzung der Empfehlungen genauer zu bestimmen als auch einen Zusammenhang zwischen der Verbesserung der Menschenrechtssituation in einem Land und dem UPR-Verfahren herzustellen (La Vega/Yamasaki 2014: 234). Die schweizerische Nichtregierungsorganisation UPR Info führte zwei quantitative Erhebungen zur Umsetzung der ausgesprochenen Empfehlungen durch (UPR Info 2012, 2014). Diese stützen sich auf teils vorliegende Zwischenberichte der Staaten über ihre Umsetzung sowie auf übermittelte Informationen weiterer zentraler Akteure wie NHRIs und Zivilgesellschaft. Die aktuellere und umfassendere Studie aus dem Jahr 2014 bezieht sich auf den gesamten ersten Überprüfungszyklus mit Ausnahme der ersten Sitzung der Arbeitsgruppe und umfasst 165 Staaten. Allerdings ist die Datengrundlage der Untersuchung der einzelnen Länder nicht einheitlich, da für viele Staaten kein Zwischenbericht vorlag und zudem nicht alle Akteure gleichermaßen Informationen zur Verfügung stellten (UPR Info 2014: 15 f.). Dennoch lassen sich daraus erste Tendenzen in Bezug auf die Umsetzung ableiten: Zur Halbzeit zwischen erster und zweiter Überprüfung galten demnach 18 Prozent der UPR-Empfehlungen als vollständig umgesetzt, 30 Prozent als teilweise umgesetzt und 48 Prozent als nicht umgesetzt, bei den restlichen 4 Prozent liegen keine Informationen vor. Die Studie bewertet dies positiv, da zur Halbzeit bereits fast die Hälfte der Empfehlungen umgesetzt war oder Umsetzungsmaßnahmen begonnen worden waren (ebd.: 17). Allerdings zeigen die erhobenen Daten auch, dass 62 Prozent der besonders konkreten Empfehlungen, von denen man sich die deutlichsten Verbesse-

rungen für die Menschenrechtsituation vor Ort erwartet, nicht umgesetzt wurden und nur 13 Prozent als vollständig umgesetzt galten (ebd.: 21). Je präziser eine Empfehlung in Bezug auf die zu ergreifenden Maßnahmen ist, desto geringer wäre demnach die Wahrscheinlichkeit, dass ein Staat diese Empfehlung tatsächlich umsetzt. Positiv zu werten ist hingegen, dass immerhin bei 19 Prozent der Empfehlungen, welche die Staaten nur zur Kenntnis genommen hatten, dennoch Umsetzungsmaßnahmen erfolgten (ebd.: 29 f.). Wird eine Empfehlung nicht akzeptiert, schließt dies ihre Umsetzung demnach noch nicht automatisch aus.

Eine für das Menschenrechtssystem der Vereinten Nationen insgesamt wichtige und sehr kontrovers diskutierte Frage bezieht sich darauf, inwiefern die UPR sich von der Arbeit der bereits existierenden VN-Menschenrechtsverfahren abgrenzt und diese sinnvoll ergänzen kann (Collister 2014; Frouville 2011; Gaer 2007; Rodley 2009; Smith 2011). Nach Resolution 60/251 Rn. 5e soll die UPR die Arbeit der Vertragsorgane ergänzen, aber keine Doppelarbeit leisten. Dennoch bestand vielfach die Befürchtung, genau dies könnte eintreten oder die UPR könnte die Arbeit der Menschenrechtsvertragsorgane unterlaufen.

In Bezug auf den Ablauf der Verfahren sind zunächst zahlreiche Ähnlichkeiten festzustellen. Sowohl im Rahmen des Staatenberichtsverfahrens der Vertragsorgane also auch bei der UPR müssen sich die Staaten einer regelmäßigen Überprüfung unterziehen, für die sie einen Bericht erstellen, der dann in einem mehrstündigen Dialog erörtert wird. Beide Überprüfungen führen zur Formulierung von Empfehlungen. Als problematisch wird hierbei insbesondere erachtet, dass die beiden Verfahren zum Teil dieselben Rechte überprüfen (Rodley 2009: 54 f.; Smith 2011: 573 f.). Die UPR würde tatsächlich Doppelarbeit erzeugen, wenn sie eine umfassende Überprüfung der Vertragsverpflichtungen durchführen würde, wobei darüber hinaus die Gefahr bestünde, dass die Feststellungen und Empfeh-

lungen der Vertragsorgane erneut zur Diskussion gestellt werden (Gaer 2007: 125). Zudem könnten aus der UPR schwächere Empfehlungen zu einem Sachverhalt hervorgehen als bei den Vertragsorganen in Bezug auf denselben Sachverhalt, da bei der UPR in deutlich kürzerer Zeit eine viel größere Zahl von Themen behandelt wird und Staaten versuchen würden, auf das Überprüfungsergebnis Einfluss zu nehmen (Chauville 2014: 95 ff.; Collister 2014: 111 f.; Rodley 2009: 54 f.). Dies wurde in der wissenschaftlichen Debatte als bedeutender Kritikpunkt an der UPR angeführt, da es dazu führen kann, dass Staaten in solchen Fällen lediglich die schwächere Empfehlung der UPR umsetzen, was die Empfehlungen der Vertragsorgane unterlaufen und die Wirkung ihrer Arbeit schmälern würde (Collister 2014: 119; Gaer 2007: 136; Rodley 2009: 54 f.). Domínguez-Redondo hält diese Befürchtungen jedoch für unbegründet. Sie betont, dass Staaten das UPR eher als Zwischenetappe bei der Umsetzung von Empfehlungen der Vertragsorgane nutzen würden denn als Möglichkeit, diese zu unterlaufen. Zudem könne die Nicht-Akzeptanz einer Empfehlung eines politischen Gremiums wie des Menschenrechtsrats nicht als Zurückweisung von vertraglich eingegangenen Verpflichtungen interpretiert werden (Domínguez-Redondo 2012: 701 f.). Daher schließt sie sich der Auffassung nicht an, dass politische Gremien im Gegensatz zu unabhängigen Experten nicht geeignet seien, sich mit der Einhaltung vertraglicher Verpflichtungen zu befassen (ebd.: 680).

Neben der Tatsache, dass der interaktive Dialog durch Regierungsvertreter durchgeführt wird, finden sich weitere Unterschiede zwischen den Verfahren. Wie unter 2.1 erläutert, ist die Zusammenfassung der Berichte nichtstaatlicher Akteure eines der drei offiziellen Dokumente, die als Überprüfungsgrundlage dienen. Formal betrachtet erhalten die Informationen nichtstaatlicher Akteure somit eine größere Bedeutung als beim Staatenberichtsverfahren, indem sie bei der UPR auf eine Ebene mit dem Staatenbericht gestellt werden. Ob sich daraus für

NGOs in der Praxis Vorteile gegenüber dem Staatenberichtsverfahren ergeben, bei dem ihre Parallelberichte seit Langem Beachtung finden, wird die spätere Untersuchung zeigen müssen. Im Rahmen des Staatenberichtsverfahrens spielen NGO-Berichte in jedem Fall eine wichtige Rolle für die Fachausschüsse und finden daher entsprechend Berücksichtigung. Die UPR-Modalitäten sehen die Beteiligung nichtstaatlicher Akteure am Prozess der Erstellung des Staatenberichts durch eine Konsultation explizit vor (Schokman/Lynch 2014: 130 f.). Darüber hinaus unterscheidet sich die Zielsetzung der beiden Verfahren insbesondere dadurch, dass die UPR wie bereits dargelegt die gesamte Menschenrechtssituation eines Staats unabhängig von der Ratifizierung einzelner Verträge überprüft. Durch die Behandlung von Themen in der Gesamtschau, die beim Staatenberichtsverfahren nur ausschnittsweise betrachtet werden können, kann die UPR eine wertvolle Ergänzung der Arbeit der Vertragsorgane darstellen (Gaer 2007: 136). La Vega/Lewis zeigen zudem auf, dass die Empfehlungen, die aus den UPR-Überprüfungen hervorgehen, sich in vielen Fällen auf Feststellungen und Empfehlungen der Vertragsorgane und Sonderverfahren beziehen (La Vega/Lewis 2011: 372).

Im Ergebnis fällt die Beantwortung der Frage nach der Doppelarbeit von UPR und Vertragsorganen unterschiedlich aus. So können beide Verfahren durchaus voneinander profitieren (Collister 2014: 125; Domínguez-Redondo 2012: 694 ff.; La Vega/Lewis 2011: 372), und bereits jetzt leistet die UPR nach La Vega/Lewis ein Stück weit Follow-up-Arbeit für die Vertragsorgane und Sonderverfahren (La Vega/Lewis 2011: 372). Rodley sieht kaum eine Gefahr der Doppelarbeit, sofern Wege gefunden werden, wie die beiden Mechanismen produktiv zusammenarbeiten können (Rodley 2009: 71). Auch Smith betont diesen Aspekt, sieht jedoch die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Monitoringverfahren als die größte Herausforderung für die Effektivität der UPR (Smith 2011: 586). Bernaz bewertet das Risiko der Überschneidung

hingegen als hoch, sofern das UPR-Verfahren sich als effektiver Überprüfungsmechanismus herausstellt, schließt allerdings nicht aus, dass dies auch eine positive Wirkung auf beide Verfahren haben könnte. Sie wirft schließlich auch die Frage auf, ob die UPR die Vertragsorgane langfristig ersetzen könnte (Bernaz 2009: 87 ff.). Diese unterschiedlichen Sichtweisen verdeutlichen, dass die Frage nach der Ergänzung des Staatenberichtsverfahrens durch die UPR in den Zusammenhang einer wissenschaftlichen Debatte einzuordnen ist, die sich ganz grundsätzlich mit den Schwächen der VN-Monitoringverfahren und Reformüberlegungen in diesem Bereich befasst.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Mehrheit der wissenschaftlichen Beiträge zwar die Vorteile und Besonderheiten des Verfahrens anerkennt. Viele unter ihnen bewerten die UPR-Modalitäten vor allem aufgrund der Unverbindlichkeit und des großen Spielraums für politische Erwägungen und taktisches Verhalten jedoch als schwach. Die Politisierung der ehemaligen Kommission setzt sich nach ihrer Auffassung im Menschenrechtsrat fort und kann auch durch das UPR-Verfahren nicht verhindert werden. Es ist allerdings zu beachten, dass die zitierte Literatur schwerpunktmäßig von Autoren westlicher, hochentwickelter Staaten stammt. Die Sichtweise von Staaten des globalen Südens ist bisher nur vereinzelt in der wissenschaftlichen Debatte zu finden. Autoren dieser Länder könnten durchaus zu einer anderen Bewertung des UPR-Verfahrens kommen, da dem Verfahren abhängig vom politischen System, aber auch dem kulturellen Kontext in ihren Ländern eine andere Bedeutung zukommen könnte.

Trotz der Besonderheiten und damit verbundenen Chancen für den Menschenrechtsschutz hat das Verfahren deutliche Schwachstellen, die sich als nachteilig für seine Wirksamkeit erweisen können. Wie eingangs erwähnt, stellt sich daher die Frage, wodurch diese Schwächen ausgeglichen werden könnten. In Kapitel 5 soll dargelegt werden, dass die Beteiligung von

NGOs hierfür als besonders wichtig erachtet wird, da sie auf nationaler Ebene die Nachhaltigkeit der Prozesse sicherstellen und zu einer größeren Wirksamkeit des Verfahrens für den Menschenrechtsschutz beitragen können. Im Folgenden soll zunächst dargelegt werden, welche Beteiligungsrechte NGOs nach den Modalitäten des Verfahrens zustehen. Dabei wird deutlich, dass die NGO-Beteiligung auf bestimmte Aspekte im Verfahren beschränkt ist und mit Ausnahme der Bereitstellung von Informationen durch Berichte nur in allgemeiner Form festgelegt ist. Dies führt bereits zum Kern der vorliegenden Arbeit, nämlich der Frage, wie die Beteiligung in der Praxis tatsächlich aussieht und inwiefern NGOs die UPR dadurch positiv beeinflussen können.

Bevor näher auf die Partizipationsrechte von NGOs eingegangen wird, gilt es zunächst zu klären, was unter dem Begriff *Nichtregierungsorganisation* zu verstehen ist.

2.3 Begriffsbestimmung

In der Literatur existiert keine einheitliche Definition des Begriffs *Nichtregierungsorganisation/Non-governmental organization*, sondern es findet sich eine Vielzahl unterschiedlicher Beschreibungen (s. u.a. Bakker/Vierucci 2008; Gremmlispacher 2005; Oberleitner 2007).

Daher muss der Begriff für den Kontext näher bestimmt werden, in dem er in der vorliegenden Untersuchung verwendet wird. Dieser Kontext ist die UPR, also ein Überprüfungsverfahren des Menschenrechtsrats der Vereinten Nationen. Ausgangspunkt der Begriffsbestimmung muss daher sein, welche Kriterien die Vereinten Nationen für die Zusammenarbeit mit NGOs anlegen.

Die Charta der Vereinten Nationen bezieht sich in Art. 71 auf die Zusammenarbeit mit NGOs, bestimmt diese jedoch nicht näher, sondern verweist auf den Wirtschafts- und Sozialrat

(ECOSOC), der geeignete Regelungen zur Zusammenarbeit mit NGOs treffen soll (UN 26.06.1945). Der ECOSOC selbst legt in seinen Regelungen für Konsultationen mit nichtstaatlichen Organisationen fest:

„Any such organization that is not established by a governmental entity or intergovernmental agreement shall be considered a non-governmental organization for the purpose of these arrangements, including organizations that accept members designated by governmental authorities, provided that such membership does not interfere with the free expression of views of the organization“ (E/1996/31 25. Juli 1996: Rn. 12).

Zudem legt er in derselben Resolution mehrere Bedingungen fest, die solche Organisationen für eine Zusammenarbeit erfüllen müssen: Zunächst sollen die Ziele der Organisation mit dem Geist, den Zielen und den Grundsätzen der Vereinten Nationen übereinstimmen. Ferner soll die Organisation in ihrem Tätigkeitsfeld einen repräsentativen Charakter innehaben. Schließlich muss sie über einen Hauptsitz, eine demokratisch verabschiedete Verfassung und eine repräsentative Struktur mit entsprechenden Mechanismen der Rechenschaftslegung verfügen (ebd.: Rn. 2-12). Der Menschenrechtsrat legt die Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen in seinem Institutionsbildenden Text fest und verweist in diesem Zusammenhang auf die zitierte ECOSOC-Resolution (A/HRC/RES/5/1 18. Juni 2007: Rn. 3).

Die Bestimmung des NGO-Begriffs durch den ECOSOC ist sehr vage, weshalb in der wissenschaftlichen Literatur eine Vielzahl von genaueren Definitionen und Eingrenzungsversuchen zu finden ist. Nohlen definiert NGOs als „[...] zivilgesellschaftl. angebundene Organisationen, die sich in Abgrenzung zu Staat und Markt verstehen. Ihr wesentliches Merkmal besteht darin, dass sie nicht regierungsabhängig, also gegenüber dem Staat autonom sind und nicht profitorientiert arbeiten, also nicht von kommerziellen Interessen geleitet werden“ (Nohlen 2010:

657 f.). Sie umfassen unter anderem „Gruppierungen, Vereine, Gesellschaften, Organisationen, juristische Personen etc., die auf priv. Initiative gegründet werden [...]“ (ebd.: 658). Wie Nohlen betonen auch anderen Autoren die vielfältigen Ziele und Organisationsformen von NGOs (u.a. Lindblom 2005: 52), weshalb eine Vielzahl weiterer Bestimmungsmerkmale für NGOs möglich ist, die allerdings vorrangig der internen Ausdifferenzierung dienen (Nohlen 2010: 658). Insbesondere die Eingrenzung auf ein internationales Tätigkeitsfeld, die in der Literatur teils erfolgt (u.a. Reinisch 2005: 40), ist für die vorliegende Arbeit nicht geeignet, da sich am UPR-Verfahren neben internationalen NGOs ebenso national oder lokal tätige Organisationen beteiligen. Die Analyse in Kapitel 5 zeigt zudem die große Vielfalt der beteiligten Organisationen, die in diesem Verfahren berücksichtigt werden müssen. Der Arbeit liegt daher ein weites Verständnis von NGOs zugrunde, das auf den genannten Aspekten der ECOSOC-Resolution und den zitierten Erläuterungen insbesondere von Nohlen beruht und nicht weiter eingegrenzt werden soll.

2.4 Partizipationsrechte von NGOs bei der UPR

Aufgrund der beschriebenen Schwächen des Verfahrens wird in der wissenschaftlichen Diskussion die Beteiligung nichtstaatlicher Akteure als bedeutend hervorgehoben. Daher soll zunächst dargestellt werden, welche Beteiligungsrechte NGOs formal im Rahmen der UPR zustehen.

Die Grundlage für die Partizipation von NGOs bei der UPR legte die Generalversammlung in Resolution 60/251. Sie gibt dem Menschenrechtsrat darin den Auftrag, auf dem Gebiet der Menschenrechte nicht nur mit den Regierungen und Regionalorganisationen, sondern auch mit den NHRIs und der Zivilgesellschaft eng zusammenzuarbeiten (A/RES/60/251 03. April 2006: Rn. 5). Obwohl der neu geschaffene Menschenrechtsrat ein Nebenorgan der Generalversammlung ist, findet diese Zu-

sammenarbeit für zwischenstaatliche Organisationen, NHRIs und NGOs wie bereits bei der ehemaligen Kommission auf Grundlage von Resolution 1996/31 ECOSOC (E/1996/31 25. Juli 1996) statt. Hierbei soll ein möglichst wirksamer Beitrag der genannten Akteure gewährleistet werden (A/RES/60/251 03. April 2006: Rn. 11). NGOs, die vom ECOSOC akkreditiert wurden, erhalten einen allgemeinen oder besonderen Konsultativstatus oder werden auf einer Liste geführt, um bei Bedarf konsultiert zu werden. Je nachdem, welcher Status ihnen zuerkannt wurde, stehen den NGOs dadurch verschiedene Rechte zu. Nach Resolution 1996/31 können NGOs, die über Konsultativbeziehungen mit dem ECOSOC verfügen, beispielsweise Vorschläge zur vorläufigen Tagesordnung der Sitzungen des ECOSOC und aller Kommissionen und Organe machen, auf welche die genannte Resolution Anwendung findet. Ferner sind sie je nach Status dazu berechtigt, als Beobachter an den entsprechenden Sitzungen teilzunehmen, schriftliche Erklärungen zu Einzelthemen vorzulegen oder mündliche Stellungnahmen abzugeben. Obwohl die UPR ein zwischenstaatliches Verfahren ist, wird der Partizipation von NGOs somit Bedeutung beigemessen und ihre Beteiligung durch den Rückgriff auf Resolution 1996/31 sichergestellt.

Wie diese Beteiligung im Rahmen des UPR konkret aussieht, ist in den Resolutionen 5/1 und 16/21 festgelegt. Bei den sogenannten maßgeblichen Interessenvertretern, die Resolution 5/1 nennt, wird unterschieden zwischen NHRIs, Organisationen der Zivilgesellschaft wie NGOs sowie anderen Interessenvertretern, worunter regionale Menschenrechtsorganisationen wie zum Beispiel der Europarat und seine Ausschüsse oder die Interamerikanische Menschenrechtskommission fallen. Ihre Partizipationsrechte sind wie folgt festgelegt:

2.4.1 Vorbereitung der Überprüfung

Bei der Vorbereitung der Überprüfung eines Staats können sich nichtstaatliche Akteure auf zwei Wegen einbringen: Zum einen

legt Resolution 5/1 jedem Staat nahe, die Informationen, die er zur Erstellung seines Staatenberichts zusammenstellt, „im Rahmen eines breiten Konsultationsprozesses auf nationaler Ebene mit allen maßgeblichen Interessenvertretern zu erstellen“ (A/HRC/RES/5/1 18. Juni 2007: Rn. 15). NGOs können an diesem vom Staat organisierten Konsultationsprozess demnach teilnehmen und Informationen zur Menschenrechtssituation zur Verfügung stellen. Inwiefern der überprüfte Staat diese Informationen in seinen Staatenbericht aufnimmt, bleibt jedoch ihm überlassen.

Darüber hinaus können nichtstaatliche Akteure Informationen zur Menschenrechtssituation für die Überprüfung selbst zur Verfügung stellen, indem sie alleine oder gemeinsam mit anderen NGOs einen Bericht einreichen. Wie in Bezug auf die Modalitäten bereits geschildert, erstellt das OHCHR aus diesen Berichten eine Zusammenfassung, die neben den anderen beiden bereits genannten Dokumenten offizielle Überprüfungsgrundlage ist (ebd.: 15). Darüber hinaus veröffentlicht das OHCHR die Stakeholder-Berichte in vollem Umfang auf seiner Internetseite. Um für die Überprüfung berücksichtigt zu werden, müssen die Berichte dieser Interessenvertreter bis zu einem festgelegten Termin beim OHCHR eingereicht werden, der etwa sechs Monate vor der eigentlichen Überprüfung in der Arbeitsgruppe liegt. Berichte, die nach der offiziellen Frist eingereicht werden, können nicht berücksichtigt werden. Der Bericht einer einzelnen NGO darf dabei höchstens 2815 Wörter umfassen, gemeinsame Stellungnahmen mehrerer NGOs, die sogenannten Joint Submissions (JS), haben ein Wortlimit von 5630 Wörtern (OHCHR 07.03.2015: Rn. 15) und alle Berichte müssen in einer der offiziellen Sprachen der Vereinten Nationen verfasst sein (ebd.: Rn. 22).

2.4.2 Beteiligung während der Überprüfung in der Arbeitsgruppe

NGOs mit Konsultativstatus beim ECOSOC haben die Möglichkeit, den interaktiven Dialog in der UPR-Arbeitsgruppe mitzuverfolgen. Allerdings haben NGOs hier ebenso wie beispielsweise VN-Sonderberichtersteller oder andere unabhängige Experten lediglich eine Beobachterrolle und nicht das Recht, das Wort zu ergreifen, Fragen zu stellen oder Empfehlungen an den Staat auszusprechen (A/HRC/RES/5/1 18. Juni 2007: Rn. 18). Wie bereits erläutert, wird das Ergebnis des interaktiven Dialogs einschließlich aller Empfehlungen in der nächsten regelmäßigen Sitzung des Menschenrechtsrats präsentiert und diskutiert. Auch zu diesen Sitzungen erhalten nur NGOs mit Konsultativstatus Zugang. Hier ist nun ein Zeitrahmen von 20 Minuten reserviert, in dem NGOs und andere Interessenvertreter eine allgemeine Stellungnahme abgeben können, bevor das Ergebnis durch den Rat offiziell angenommen wird (OHCHR 2014: 4). Diese mündlichen Stellungnahmen sind zwar auf der Seite des OHCHR als Video abrufbar, sie werden allerdings nicht schriftlich festgehalten und finden somit keinen Eingang in das Abschlussdokument der Überprüfung.

2.4.3 Follow-up

Das Ergebnis der Überprüfung soll „in erster Linie von dem betroffenen Staat und gegebenenfalls von anderen maßgeblichen Interessenvertretern umgesetzt werden“ (A/HRC/RES/5/1 18. Juni 2007: Rn. 33). Resolution 16/21 ergänzt diese Vorgabe um den Hinweis, dass Staaten zwar hauptverantwortlich für die Umsetzung der Empfehlungen sind, zu diesem Zweck jedoch ermutigt werden, breit angelegte Konsultationen mit allen relevanten Interessenvertretern zu führen (A/HRC/RES/16/21 12. April 2011: Rn. 17). In Bezug auf künftige Überprüfungen sollen NGOs in ihre Berichte auch Informationen zum Follow-up der vorherigen Überprüfung aufnehmen (ebd.: Rn. 8). Wie bei der Vorbereitung des Staatenberichts für die Überprüfung können

NGOs demnach von der Regierung auch in die anschließende Umsetzungsphase einbezogen werden.

Insgesamt wird deutlich, wie vage die Beteiligungsmöglichkeiten von NGOs in den UPR-Modalitäten gehalten sind. Lediglich für die Berichte der NGOs gibt es konkrete Vorgaben, nicht jedoch für die Konsultation zur Erstellung des Staatenberichts und die Umsetzungsphase. In diesen Bereichen liegt es an der Regierung des überprüften Staats, in welchem Umfang und auf welche Weise NGOs einbezogen werden.

3 Theoretischer Hintergrund

NGOs spielen seit Langem eine bedeutende Rolle für die Entwicklung von Menschenrechtsnormen und deren Überwachung und Umsetzung (Keck/Sikkink 1998; Risse et al. 1999; Welch 2001). Wie aus dem vorhergehenden Kapitel deutlich wird, wird nationalen und internationalen NGOs in der wissenschaftlichen Diskussion auch für die Wirksamkeit des UPR-Verfahrens eine besondere Bedeutung beigemessen. Im Folgenden soll nun aus theoretischer Perspektive der Kontext des Untersuchungsgegenstands beleuchtet werden, in dem die UPR stattfindet. Es soll erläutert und diskutiert werden, was solche Überprüfungsverfahren in Bezug auf den Schutz und die Achtung von Menschenrechten leisten können und welche theoretischen Erklärungsansätze für den Einfluss von NGOs auf die Verfahren herangezogen werden können.

3.1 Funktionen internationaler Menschenrechtsinstitutionen und ihrer Monitoringverfahren

Unter dem Begriff *internationale Menschenrechtsinstitutionen* werden in der Fachliteratur verschiedene Arten von Institutionen verstanden (Oberleitner 2007: 30 ff.). Um sich der Frage zu nähern, was Menschenrechtsmonitoring im spezifischen Kontext der UPR leisten kann, sollen sich die folgenden Ausführungen jedoch nur auf internationale Institutionen und Verfahren der Vereinten Nationen zum Schutz von Menschenrechten beziehen. Internationale oder regionale Gerichtshöfe beispielsweise werden nicht in die Betrachtung miteinbezogen, da die Auseinandersetzung mit Menschenrechten dort in einem anderen Rahmen und mit einer anderen Zielsetzung stattfindet. Zunächst soll grundsätzlich betrachtet werden, welche

Funktionen die genannten Menschenrechtsinstitutionen und -verfahren der VN einnehmen und erfüllen können.

Internationale Menschenrechtsinstitutionen eröffnen in erster Linie einen Raum für Dialog und Diskussion von Menschenrechtsfragen und ermöglichen dadurch das Finden gemeinsamer Positionen (*agora function*) (ebd.: 35). Selbst wenn es sich zunächst lediglich um einem Austausch handelt, der ohne konkrete Auswirkungen auf die Verbesserung der Menschenrechtssituation zu bleiben scheint, stellen solche Institutionen sicher, dass die Diskussion über Menschenrechtsfragen stetig fortgeführt wird und die internationale Aufmerksamkeit dafür nicht nachlässt (ebd.). Kontinuierlich ermöglichen sie in einem festgelegten Rahmen allen beteiligten staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren den Zugang zu solchen Diskussionsplattformen, auf denen sie Informationen und Ideen austauschen können (ebd.). Dadurch erfüllen globale Menschenrechtsinstitutionen eine ganz entscheidende Funktion für den Menschenrechtsschutz, die im Blick behalten werden muss, wenn es um die Frage konkreter Ergebnisse von Monitoringverfahren und deren Wirksamkeit geht. Über festgelegte Prozesse ermöglichen internationale Menschenrechtsinstitutionen Staaten, NGOs und beispielsweise zwischenstaatlichen Organisationen, aus ihrer Sicht relevante Menschenrechtsthemen auf die Agenda zu setzen und durch Diskussion und Verhandlung einen Entscheidungsfindungsprozess anzustoßen (Oberleitner 2007: 35). Die formalen Regeln solcher Verfahren dafür, wie gemeinsame Positionen beispielsweise in Form von Resolutionen verabschiedet werden und Abstimmungen erfolgen, führen zu Vorhersehbarkeit und Stabilität der Entscheidungsfindungsprozesse und bei der Entwicklung von Normen, ihrer Umsetzung, Überwachung und gegebenenfalls auch der Sanktionierung von normverletzendem Verhalten (ebd. 35 f.). Internationale Menschenrechtsinstitutionen bringen somit bindende Menschenrechtsverträge aber auch nicht-bindende Menschenrechtsstandards und -prinzipien wie beispielsweise freiwillige

Leitlinien hervor und interpretieren diese in Bezug auf ihre konkrete Anwendung und Umsetzung (ebd.: 36). Die Beobachtung und Überwachung dieser Umsetzung der gemeinsamen Standards und Normen durch die Mitgliedsstaaten ist eine weitere zentrale Aufgabe internationaler Menschenrechtsinstitutionen (ebd.: 37). Dieses Menschenrechtsmonitoring beschreibt Gusy als „rechtsverbindlich institutionalisiertes und organisiertes Verfahren zur Anregung und Beobachtung der Einhaltung von Grundrechten“, das im internationalen Recht „von internationalen Organisationen getragen und geregelt“ wird (Gusy 2011b: 12 f.). Solche Verfahren des Grundrechtsmonitorings weisen nach Gusy in der Regel die folgenden Grundelemente auf (ebd.: 13 f.):

Sie erfolgen entweder periodisch oder aber aufgrund des Bekanntwerdens besonderer Anhaltspunkte, die ein Monitoring erforderlich machen. Dabei sind sie unabhängig von Einzelfällen. Im Zentrum des Monitorings steht vielmehr die Frage, ob es in dem zu überprüfenden Staat „Organisationen, Normen und Prozeduren gibt, welche entweder spezifische Grundrechtsgefährdungen begründen können oder aber derartigen Gefährdungen nicht ausreichend entgegenwirken“ (ebd.). Darüber hinaus hat das Monitoring einen präventiven Charakter, da es vorrangig prüft, ob im jeweiligen Staat „ausreichende Strukturen der Grundrechtsverwirklichung vorhanden sind“ (ebd.: 14), um Grundrechtsgefährdungen in Zukunft zu verhindern. Schließlich kommt dem Grundrechtsmonitoring als viertem zentralem Charakteristikum eine „Thematisierungs-, Diskussions- und Anregungsfunktion“ (ebd.) zu. Ziel des Verfahrens ist es, dass der jeweilige Staat den Schutz der Menschenrechte durchsetzt. Das Verfahren selbst gibt nur den Anstoß zur Überprüfung und Gestaltung der Menschenrechtspolitik durch den Staat (ebd.). Um diesen Funktionen gerecht zu werden, beinhalten solche Verfahren in der Regel eine Berichtspflicht des überprüften Staats sowie die Informationserhebung durch die Monitoring-Instanzen, wozu beispielsweise auch die

Konsultation von Experten oder NGOs gehört (Oberleitner 2007: 15).

Der Bericht, den die Staaten über ihre Menschenrechtspolitik erstellen, hat dabei nicht nur eine Informationsfunktion für die Monitoringinstanz, sondern auch einen Effekt der Selbstkontrolle, da hierfür umfangreiche Informationen von Ministerien oder obersten Behörden zusammengetragen, aufbereitet und bewertet werden müssen (Gusy 2011b: 21 f.). Diese Kenntnisnahme und Bewertung der Informationen kann bereits zur Befassung mit Problemen und der Suche nach Lösungen führen (ebd.: 22). Die Wirkung des Berichts im Sinne der Selbstkontrolle kann jedoch geschwächt werden, wenn die Staaten ihrer Berichtspflicht nicht oder nur unzureichend nachkommen, wie dies bei vielen Staaten weltweit zu beobachten ist (Krennerich 2013: 391 f.). Auch die Qualität der Berichte und der Modus, in dem sie erstellt werden, kann Auswirkungen auf die Funktion der Selbstkontrolle haben (ebd.). Beides kann positiv beeinflusst werden, wenn der Bericht der Kontrolle von Außenstehenden wie beispielsweise Parlamenten oder Nichtregierungsorganisationen unterliegt. Diese können eine öffentliche Diskussion über die Inhalte anregen, Kritik an der Darstellung bestimmter Sachverhalte üben und versuchen, Einfluss auf die Inhalte zu nehmen (Gusy 2011b: 23). Neben dem Selbstbericht sind daher auch Informationen anderer Quellen für die Monitoringinstanz wertvoll, da sie den Bericht der Regierung ergänzen, aber auch korrigieren und dadurch eine andere Perspektive auf die Menschenrechtslage eröffnen können. Hier übt die Zivilgesellschaft eine wichtige Funktion aus, indem sie für viele Verfahren eigene Berichte zur Verfügung stellt (ebd.: 29). Im Anschluss werden die Selbstberichte der Staaten dann in den Gremien der regionalen oder internationalen Organisationen in einem festgelegten Rahmen diskutiert, was für den überprüften Staat beinhaltet, seine Menschenrechtspolitik erklären und rechtfertigen zu müssen (ebd.: 31 f.). Der überprüfte Staat und die Monitoringinstanz müssen somit durch einen Austausch

von Argumenten zu einer Einschätzung der menschenrechtlichen Situation in dem betreffenden Staat kommen. Im Kern geht es beim Menschenrechtsmonitoring durch solche Verfahren somit stets um deliberativen Menschenrechtsschutz. Staaten sollen den Schutz und die Wahrung von Menschenrechten durch ihre Organe selbst beobachten und darüber berichten und darauf aufbauend mit den Monitoren in einen Austausch über ihre Menschenrechtspolitik treten (ebd.: 15). Schließlich folgt aus der Überprüfung ein schriftlicher Bericht mit Handlungsempfehlungen an den überprüften Staat und die entsprechenden internationalen Gremien sowie in der Regel die Veröffentlichung dieses Berichts.

Distanzieren sich die Vertreter dabei von dem menschenrechtlich problematischen Verhalten ihrer Regierung, wird dies möglicherweise eine Rüge der Monitoringinstanz zur Folge haben, rechtfertigt sie jedoch das Verhalten, kann dies für sie zum Verlust der Glaubwürdigkeit führen (ebd.: 32). In einem solchen Gesprächskontext können auch machtpolitische Erwägungen seitens der Staatenvertreter zutage treten. So werden Regierungsvertreter andere Staaten möglicherweise nur für solche Menschenrechtsverletzungen kritisieren, die nicht in ihrem eigenen Land ebenfalls festgestellt werden können, da sonst die Gefahr besteht, bei anderer Gelegenheit selbst dafür kritisiert zu werden (ebd.: 34). Solche Faktoren können die Wirksamkeit diplomatischer Aushandlungsprozesse möglicherweise mindern. Dennoch betont Gusy die Bedeutung der Monitoringverfahren, da sie den Staaten in allen Phasen die Möglichkeit zur Selbstkorrektur für eine bessere Durchsetzung von Menschenrechten eröffnen (ebd.).

Welche Wirkung können Monitoringverfahren nun entfalten? Neben der Funktion als Forum für einen Dialog und die Diskussion über Menschenrechte hängt ihre Wirkung einerseits davon ab, zu welchem Zeitpunkt die Überprüfungen stattfinden und welche Qualität die daraus resultierenden Empfehlun-

gen haben, andererseits jedoch auch von den politisch Verantwortlichen im überprüften Staat (Krennerich 2013: 393). Da den internationalen Menschenrechtsinstitutionen Sanktionsmöglichkeiten bei nicht normkonformem Verhalten der Staaten in der Regel fehlen, bleibt ihnen vorrangig eine Kombination aus Überzeugung und öffentlichem Druck als Mittel, um Verbesserungen des Menschenrechtsschutzes zu erreichen. Der schriftliche Abschlussbericht mit seinen Empfehlungen als Ergebnis des Monitorings kann, sofern er öffentlich gemacht wird, eine Diskussion der Menschenrechtslage im überprüften Staat auf nationaler und internationaler Ebene auslösen und auch zu einem öffentlichen Anprangern des Staats führen, was häufig als „naming, blaming und shaming“ (Gusy 201b: 41) bezeichnet wird. Die im Abschlussbericht enthaltenen Beanstandungen und Empfehlungen führen zu einer Aufrechterhaltung der Diskussion über die Menschenrechtspolitik des Staats und auch zu Rechtfertigungsdruck in Bezug auf die Umsetzung der Empfehlungen gegenüber den Monitoring-Instanzen selbst, aber je nach Verfahren auch gegenüber der nationalen Öffentlichkeit, anderen Staaten und der internationalen Gemeinschaft (ebd.: 15). Staaten, die Wert auf ihre Reputation als menschenrechtssachtendes Regime legen und sich für einen solchen Dialog offen zeigen, werden dabei eher dazu geneigt sein, ihr Verhalten entsprechend der Empfehlungen zu ändern als Staaten, die der Achtung von Menschenrechten geringe Bedeutung beimessen (Gusy 201b: 42; Krennerich 2013: 393). Der Abschlussbericht alleine wird somit nicht zwingend zu einer Änderung des Verhaltens des überprüften Staats führen, vielmehr kommt der nationalen Öffentlichkeit hier eine bedeutende Rolle zu, da sie ein menschenrechtskonformes Verhalten von der Regierung einfordern kann (Gusy 201b: 42). Je höher der Organisationsgrad der Zivilgesellschaft ist, desto wirksamer wird dies sein, vorausgesetzt, dass auch die Staatsorgane Offenheit für diese Einflussnahme zeigen (ebd.). Gusy bezeichnet solche Monitoringverfahren daher als „besonders demokratieaffines Instru-

ment der Kontrolle von Durchsetzung und Einhaltung der Menschenrechte“ (ebd.: 43). Neben der Zivilgesellschaft spielt für die Wirkung eines solchen Berichts die Aufmerksamkeit, die er auf nationaler Ebene erhält, eine zentrale Rolle. Diese ist am größten zum Zeitpunkt des Erscheinens der Berichte, kann jedoch auch rasch wieder nachlassen (ebd.). Daneben können auch inhaltliche Lücken oder eine nur oberflächliche Darstellung von Sachverhalten im Staatenbericht sowie ausbleibende Reaktionen des überprüften Staats auf die Feststellungen und Empfehlungen der Monitoringinstanz die Wirkung des Monitoringverfahrens deutlich einschränken (ebd.: 43 f.). Für die Umsetzung der Empfehlungen, die sich aus einem internationalen Monitoringverfahren ergeben, sieht Gusy wie bereits erwähnt eine wichtige Rolle bei der nationalen Zivilgesellschaft und gegebenenfalls auch öffentlichen Stellen, welche die Verfahren kritisch begleiten und Aufmerksamkeit dafür erzeugen (ebd.: 45). Gerade Letzteres ist besonders wichtig, um Umsetzungsdruck aufrecht zu erhalten und die Ergebnisse des Monitorings nicht in Vergessenheit geraten zu lassen. Gelingt dies, kann dadurch nach der punktuellen Überprüfung eine längerfristige Wirkung des Verfahrens erreicht werden (ebd.). Internationales Menschenrechtsmonitoring wird somit wirksam durch das Zusammenspiel der internationalen Gemeinschaft und der nationalen politischen Öffentlichkeit, die Druck von „oben“ und „unten“ erzeugen (ebd.: 42 f.). Die Wirkung von Monitoringverfahren wird dann in erster Linie durch eine erneute Überprüfung nachvollzogen, sofern ein solches Follow-up vorgesehen ist (ebd.: 44).

Daneben erfüllen internationale Menschenrechtsinstitutionen weitere Funktionen, wie beispielsweise operative Aktivitäten vor Ort oder im Bereich der Wiedergutmachung und Entschädigung von Opfern von Menschenrechtsverletzungen (Oberleitner 2007: 37 f.). Diese sind jedoch für die vorliegende Untersuchung nicht zentral, weshalb nicht näher darauf eingegangen werden soll.

Wie bereits an mehreren Stellen deutlich wurde, können verschiedene Faktoren die Monitoringverfahren schwächen. Die diesbezügliche Kritik richtet sich darauf, dass solche Verfahren teils langwierig und dadurch ineffektiv seien, es an Durchsetzungsmechanismen mangle und es den überprüften Staaten letztlich in weitem Maße selbst überlassen bleibe, die Empfehlungen umzusetzen (Gusy 2011b: 18). Aufgrund der Vielzahl von Verfahren sei zudem gegebenenfalls kein Kontrolleffekt mehr zu erwarten und die Verfahren könnten schließlich nur in solchen Staaten und Gesellschaften Wirkung entfalten, in denen Grundrechte bereits ausreichend geschützt werden, weshalb das Monitoringverfahren somit überflüssig sei (ebd.). Einzelne Punkte dieser Kritik mögen je nach Land und Verfahren sicherlich zutreffend sein, jedoch kann sie nicht pauschal für jegliche Monitoringverfahren gelten. Welche Wirkkraft das einzelne Verfahren entfaltet, ist von einer Fülle von Faktoren abhängig und stets im Einzelfall zu untersuchen.

Wie nutzen nun NGOs solche internationalen Menschenrechtsinstitutionen und ihre Monitorinverfahren, um ihren Anliegen Gehör zu verschaffen und die nationale Menschenrechtspolitik zu beeinflussen?

3.2 Erklärungsansätze für den Einfluss von NGOs über internationale Monitoringverfahren

Bevor die theoretischen Erklärungsansätze für den Einfluss von NGOs auf Regierungen näher beleuchtet werden, soll zunächst ein kurzer Überblick über zentrale Handlungsfelder von NGOs im Zusammenhang mit internationalen Menschenrechtsinstitutionen und ihren Verfahren gegeben werden. Es hängt jedoch von der jeweiligen Schwerpunktsetzung der NGOs, ihrer Arbeitsweise, aber auch von Ressourcenfragen ab, in welchen dieser Felder eine NGO tatsächlich Aktivitäten entfaltet.

Grundsätzlich zählt es zu einer wichtigen Aufgabe von NGOs, systematisch Informationen über Menschenrechtsverletzungen vor Ort zu sammeln, diese zu dokumentieren und dadurch darauf aufmerksam zu machen (Oberleitner 2007: 170). Auf Grundlage dieser Informationen haben sie die Möglichkeit, ein bestimmtes Problem überhaupt erst als Menschenrechtsverletzung zu benennen und somit zur Problemdefinition beizutragen. Als Problemdefinition wird eine Phase des Policy-Zyklus benannt, auf den in Kapitel 4 näher eingegangen werden soll. NGOs versuchen darüber hinaus, anhand dieser Informationen neue Themen und drängende Probleme auf die Agenda wichtiger Akteure und politischer Entscheidungsträger zu setzen (*Agenda-setting*) und sie zum Handeln zu bewegen (Gremmelspacher 2005: 91). Auf VN-Ebene können sie beispielsweise wichtige Akteure wie die Experten der VN-Sonderverfahren dazu veranlassen, die angesprochenen Probleme aufzugreifen (Oberleitner 2007: 170). Ein weiteres wichtiges Handlungsfeld von NGOs ist ihre Beteiligung am Prozess der Politikentwicklung und der Entwicklung von Normen (*Standard-setting*) (Gremmelspacher 2005: 93f.; Oberleitner 2007: 170). Hier sind sie wichtige Diskussionspartner und leisten aufgrund ihrer häufig umfangreichen Kenntnisse bestimmter Sachverhalte und ihrer praktischen Erfahrung einen wichtigen Beitrag, indem sie ihre Expertise in die entsprechenden Diskussionsforen einbringen (Oberleitner 2007: 171). Zudem spielen NGOs für die Umsetzung internationaler Normen auf nationaler Ebene eine wichtige Rolle, auch weil internationalen Organisationen in der Regel die Möglichkeiten fehlen, diese durchzusetzen (ebd.: 172). Neben den Genannten gibt es eine Reihe weiterer Handlungsfelder von NGOs wie zum Beispiel die praktische Unterstützung der Opfer von Menschenrechtsverletzungen beim Zugang zu internationalen Institutionen und Gerichtsverfahren oder die humanitäre Hilfe in Krisen- und Kriegsgebieten, auf

die jedoch an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden soll (Gremmelspacher 2005: 97ff.; Oberleitner 2007: 172).⁸ Für die vorliegende Arbeit ist dem Agenda-setting besonders große Bedeutung beizumessen, da NGOs darauf abzielen, ihre Anliegen in das UPR-Verfahren einzuspeisen und sie dadurch auf die Agenda der Regierung zu setzen.

Wie gelingt es NGOs nun, ihren Anliegen auf internationaler Ebene Gehör zu verschaffen und dadurch Einfluss auf politische Prozesse auszuüben?

Der für diesen Kontext wichtigste Ansatz stammt aus dem Bereich der Internationalen Beziehungen und wurde von Margaret Keck und Kathryn Sikkink (1998) entwickelt. Ihr sogenanntes Bumerang-Modell erklärt, wie lokale und transnationale nichtstaatliche Akteure, die sich zu Advocacy-Netzwerken zusammenschließen, über internationalen Druck Einfluss auf Regierungen ausüben können, um sie zur Einhaltung menschenrechtlicher Verpflichtungen zu bewegen.

Keck/Sikkink definieren sogenannte Advocacy-Netzwerke dabei folgendermaßen:

„A transnational advocacy network includes those relevant actors working internationally on an issue, who are bound together by shared values, a common discourse, a dense exchange of information and services” (Keck/Sikkink 1998: 2).

Ein solches Netzwerk zeichnet sich demnach durch gemeinsame Wertvorstellungen der einzelnen Akteure in Bezug auf ein Thema sowie einen regelmäßigen Austausch von Informationen und Dienstleistungen aus. Es kann aus einer Vielzahl unterschiedlicher Akteure bestehen wie zum Beispiel lokalen und internationalen nichtstaatlichen Organisationen, sozialen Bewegungen, Stiftungen, Medien, Kirchen, Gewerkschaften, Verbraucherorganisationen, Intellektuellen, Teilen regionaler und

⁸ Für weitere Erläuterungen s. u.a. Weiss et al. (1996) und Welch (2001).

internationaler Regierungsorganisationen sowie Regierungs- und Parlamentsmitgliedern (ebd.: 9). Während nicht alle der genannten Gruppierungen Teil eines solchen Netzwerks sein müssen, spielen lokale und internationale NGOs eine entscheidende Rolle, da sie die Aktivitäten des Netzwerks häufig initiieren (ebd.).

Nach Keck/Sikkink können sich solche Netzwerke bilden, wenn aus Sicht der lokalen Akteure der Zugang zu politischen Entscheidungsträgern blockiert ist oder sich als ineffektiv erweist, um ein bestimmtes Problem zu lösen. Wenn die internationale Arena von diesen Akteuren als einziges Mittel erachtet wird, Gehör für ihre Anliegen zu finden, kann dies den sogenannten Bumerang-Effekt in Gang setzen (ebd.: 12). Es könnte nun angenommen werden, dass dieser Effekt nur dann eintritt, wenn autoritäre Regime die Meinungsäußerung zivilgesellschaftlicher Akteure zu unterbinden versuchen. Allerdings kann ein solcher Effekt ebenso in demokratischen Systemen auftreten, wie an späterer Stelle erläutert wird. Zunächst soll jedoch auf das Bumerang-Modell selbst eingegangen werden. Nach diesem Modell versuchen nationale NGOs bei fehlendem Zugang zu den politischen Entscheidungsträgern, ihren Forderungen auf internationaler Ebene Gehör zu verschaffen, indem sie sich insbesondere internationale NGOs oder NGOs anderer Staaten als Verbündete suchen, denen sie Informationen über die Situation im eigenen Land zur Verfügung stellen. Diese versuchen dann, ihre eigenen Regierungen sowie zwischenstaatliche Organisationen dazu zu bewegen, wiederum Druck auf die Regierung des normverletzenden Staates auszuüben, um sie zu einem normkonformen Verhalten zu bewegen (ebd.: 12 f.). Lokale Akteure, wie beispielsweise NGOs, verfügen somit zwar über die entscheidenden Informationen zur Menschenrechtssituation vor Ort, sind aber auf die Zusammenarbeit mit den internationalen NGOs angewiesen, da diese viel eher in der Lage sind, die Informationen zu verbreiten und in die relevanten internationalen Gremien beispielsweise der Vereinten

von außen (internationale Ebene) und von unten (Zivilgesellschaft im eigenen Land).

Die im Modell abgebildeten Prozesse zwischen nichtstaatlichen Akteuren und Regierungen wurden wenig später in einem bedeutenden theoretischen Konzept aufgegriffen, das an dieser Stelle ebenfalls erwähnt werden soll, auch wenn es für die folgende Untersuchung nur bedingt von Interesse ist. Das Konzept befasst sich mit der Frage, wie menschenrechtsverletzende Regierungen zur Achtung von Menschenrechtsnormen bewegt werden können. Allgemeiner ging es den Forschern darum, den Einfluss von internationalen Normen auf die nationale Politik zu erklären (Risse/Sikkink 1999: 1 f.). Es ist das sogenannte Spiralmodell des Menschenrechtswandels, anhand dessen Risse/Sikkink (1999) argumentieren, dass die Etablierung von Netzwerken zwischen lokalen und transnationalen Akteuren bei einem menschenrechtsverletzenden Regime langfristig einen Wandel hin zu normgeleitetem Verhalten bewirken kann (Risse/Sikkink 1999: 5). Das Modell identifiziert dabei fünf aufeinanderfolgende Phasen, die ein normverletzender Staat bis zur Normachtung durchläuft: Die Phase der Repression und Aktivierung des Netzwerks, die Phase des Leugnens, die Phase taktischer Konzessionen, die Phase des präskriptiven Status und schließlich die fünfte Phase des normgeleiteten Verhaltens (ebd.: 22–33). Das Modell nutzt dabei die Verbindung konstruktivistischer und rationalistischer Annahmen, um zu erklären, für welchen Handlungsmodus sich eine Regierung in den einzelnen Phasen entscheidet (Liese 2006: 50). Dabei bezieht sich das Modell jedoch auf Staaten mit autoritären oder repressiven Regimen. Da die vorliegende Arbeit in der Fallstudie eine Demokratie untersucht, die sich sehr weitreichend zu Menschenrechtsachtung und -schutz bekennt, kann das Spiralmodell als solches kaum zur Erklärung der zu beobachtenden Prozesse herangezogen werden. Von Interesse sind dennoch die Interaktion und die daraus resultierenden Prozesse zwischen lokalen, nationalen und internationalen Akteuren in Bezug auf

die vierte und fünfte Phase des Modells, wenn in einem Staat die Sozialisation von Menschenrechtsnormen bereits sehr weit fortgeschritten ist. Denn, so legen Risse/Sikkink dar, auch wenn eine Regierung eine Norm als gültig anerkannt hat, kann nicht von einem kontinuierlichen normkonformen Verhalten ausgegangen werden, weshalb weiterhin Druck durch das Netzwerk nationaler und internationaler Menschenrechtsakteure erforderlich ist (Risse/Sikkink 1999: 31). Auch nach Risse/Sikkink können die genannten Akteure eine Veränderung der nationalen Machtverhältnisse bewirken, indem sie durch externen Druck die nationalen Normbefürworter stärken. Diese wiederum üben internen Druck auf die Regierung aus, indem sie sich bei ihren Forderungen auf die völkerrechtlich anerkannten Normen beziehen. Nur durch dieses Zusammenspiel aus externem und internem Druck können Regierungen zu einem normkonformen Verhalten bewegt werden (ebd.: 33). Dieser Mechanismus ist auch im Zusammenhang mit dem UPR-Verfahren zu beobachten, wie die Fallstudie in Kapitel 7 zeigen wird. Weshalb Staaten, die Menschenrechtsnormen bereits weitgehend sozialisiert und implementiert haben, in diesem Prozess allerdings stehen bleiben oder sogar Rückschritte machen, erklärt das Modell nicht näher (Risse et al. 2013: 11 f.).

Der Kern des Bumerang-Modells, die Zusammenarbeit und der Informationsaustausch lokaler und internationaler Akteure zur Beeinflussung der Menschenrechtspolitik einer Regierung durch Druck von innen und außen, finden sich auch im Modell von Risse/Sikkink. In beiden Modellen spielt somit Druck auf den normverletzenden Staat durch Anprangern eine wichtige Rolle. Dieses Anprangern – und die Empfänglichkeit einer Regierung gegenüber Druck von außen ist nach Keck/Sikkink eine von drei zentralen Bedingungen dafür, dass es Advocacy-Netzwerken gelingt, Einfluss auszuüben (Keck/Sikkink 1998: 29). Die Empfänglichkeit einer Regierung gegenüber diesem Druck kann sich nach Keck/Sikkink entweder aus der Aussicht

auf materielle Anreize oder auf Sanktionen ergeben (ebd.) Doch auch der Wunsch nach Zugehörigkeit zur internationalen Staatengemeinschaft mit ihren Werten und die Verbesserung der eigenen Reputation würden Regierungen auf solchen Druck reagieren lassen (ebd.). Liese (2006) kommt in ihrer Untersuchung zur Wirkung von Menschenrechtsnormen zu dem Schluss, den auch Gusy bezogen auf die Wirkung internationaler Monitoringverfahren dargelegt hat, wonach die Effektivität des Anprangerns in demokratischen Systemen größer zu sein scheint als in autoritären Regimen. Zudem finden nach Liese transnationale Netzwerke in Demokratien leichter Zugang zum politischen System und es gelingt ihnen besser, die nationale Öffentlichkeit, die eine Normachtung einfordern kann, zu mobilisieren, (ebd.: 20 f.). Folglich ist die Übertragung des Modells von Keck/Sikkink auch auf demokratische Systeme möglich. Hier finden NGOs geeignete Bedingungen, um ihre Anliegen zu artikulieren, weshalb internationale Überprüfungsverfahren wie die UPR nicht das einzige, sondern nur ein zusätzliches Mittel darstellen, sich Gehör zu verschaffen. Inwiefern sich die Gegebenheiten politischer Systeme als günstig für derartige Einflussversuche und allgemeiner die Mobilisierungschancen sozialer Bewegungen erweisen, ist Gegenstand des sogenannte *political opportunity structures*-Ansatz, einem Ansatz aus der Bewegungsforschung (Hellmann 1999: 98 ff.). Auch wenn im Folgenden nicht näher auf den Ansatz eingegangen werden kann, soll an dieser Stelle erwähnt werden, dass auch hier die Offenheit oder Geschlossenheit eines politischen Systems einen wichtigen Aspekt solcher Opportunitätsstrukturen darstellt (McAdam 1996: 27 ff.).⁹

Im Zentrum der folgenden Untersuchung sollen nationale und internationale NGOs stehen, die sich einzeln oder im Zusammenschluss mit anderen NGOs am UPR-Verfahren eines

⁹ Ein Überblick über zentrale Forschung zu diesem Ansatz findet sich u.a. in Hellmann (1999) und McAdam (1996).

demokratischen Staats beteiligen und dieses zu beeinflussen versuchen. An ihnen sollen die Mechanismen der Einflussnahme untersucht werden, die Gegenstand des Modells von Keck/Sikkink sind.

3.3 Übertragung der theoretischen Ansätze auf das UPR-Verfahren

Inwiefern können die vorhandenen Erklärungsansätze nun für die Untersuchung von NGO-Partizipation und -einfluss im Rahmen der UPR herangezogen werden?

Folgt man den theoretischen Grundüberlegungen zum Menschenrechtsmonitoring internationaler Institutionen, so ist die UPR ein Verfahren, das auf Selbstkontrolle durch einen Staatenbericht und daran anschließende Fremdkontrolle durch die öffentliche Diskussion der Menschenrechtssituation mit anderen Staatenvertretern setzt. Sie ist dabei in der Vorbereitungsphase offen für die Einflussnahme von NGOs auf den Staatenbericht durch die Konsultation mit der Zivilgesellschaft und setzt gleichzeitig auf eine breite Informationsgrundlage für die Überprüfung, indem die zusammengefassten NGO-Berichte Teil der offiziellen Überprüfungsgrundlage sind. Einfluss von NGOs auf die Überprüfung selbst kann in Anlehnung an das Bumerang-Modell in der Form stattfinden, dass NGOs die Vertreter anderer Regierungen dazu bewegen, ihre Forderungen als Empfehlungen im interaktiven Dialog anzusprechen. Die Regierungen anderer Länder sind somit die Hauptadressaten der NGO-Aktivitäten in Bezug auf den interaktiven Dialog. Zwar müssen sich NGOs dafür nicht zwingend zusammenschließen, sondern können auch einzeln und unabhängig voneinander versuchen, die für sie relevanten Themen in das Verfahren einzuspeisen. Die Untersuchung in Kapitel 6 zeigt jedoch, dass die im Bumerang-Modell dargestellte Zusammenarbeit zwischen nationalen und internationalen NGOs oder

NGO-Netzwerken im Zusammenhang mit der UPR vielfach stattfindet.

Der öffentliche Verhandlungscharakter der UPR wird beim interaktiven Dialog in der Arbeitsgruppe besonders deutlich, da sich der überprüfte Staat hier vor der Weltgemeinschaft für seine Menschenrechtspolitik rechtfertigen muss und dies zudem im Internet mitverfolgt werden kann. Ein Anprangern staatlichen Fehlverhaltens im Sinne der theoretischen Modelle soll bei der UPR-Überprüfung allerdings nicht stattfinden. Viele Staaten legten bei den Verhandlungen über die Modalitäten des Verfahrens Wert darauf, dass ein kooperatives Verfahren geschaffen wird, das nicht gegen einen Staat, sondern in Zusammenarbeit mit ihm durchgeführt wird. Diesen Ansatz spiegelt der institutionsbildende Text unmissverständlich wieder (A/HRC/RES/5/1 18. Juni 2007: Rn. 3 b). Da nur Staatenvertreter Rederecht haben, ist ein Anprangern einer Regierung durch nichtstaatliche Akteure zumindest im Rahmen des Dialogs nicht möglich. Durch die Universalität des Verfahrens werden zudem nicht einzelne Staaten aufgrund von normverletzendem Verhalten herausgestellt, sondern es wird die Menschenrechtsbilanz aller Staaten gleichermaßen überprüft. Auch in der Literatur zur UPR wird betont, dass es sich gerade nicht um ein „naming and shaming“ handelt (Domínguez-Redondo 2012; McMahon/Johnson 2016).

Trotz des kooperativen Charakters erzeugt die UPR jedoch Druck auf die überprüften Staaten, deren Menschenrechtspolitik vor der Staatengemeinschaft auf dem Prüfstand steht und für deren Defizite sich die Regierungen national und international rechtfertigen müssen. Für diese Sichtweise spricht, dass der überwiegende Teil der Staaten dem Verfahren eine hohe Bedeutung beimisst und Regierungen vor ihren Peers ein gutes Bild von ihrer Menschenrechtspolitik erzeugen wollen. Unter diesem Gesichtspunkt kann sich das Peer-Review-Verfahren sogar als Vorteil erweisen, weil die öffentlich vor der internati-

onalen Gemeinschaft vorgetragene Kritik anderer Staaten, anders als beispielsweise bei Expertengremien, möglicherweise sogar stärkeren Druck erzeugen kann. Wie groß die Bedeutung ist, die Staaten dem UPR beimessen, ist unter anderem daran zu erkennen, dass sich im ersten Überprüfungszyklus kein Staat seiner Überprüfung entzog oder versuchte, diese zu umgehen (Kälin 2014: 30). Lediglich in Einzelfällen kam es in den ersten beiden Überprüfungsrounds vor, dass eine Regierung bei der offiziellen Annahme des Überprüfungsberichts zu ihrem Land nicht im Menschenrechtsrat anwesend war (UPR Info 30.06.2015). Die überprüften Staaten fühlen sich offenbar zudem möglicherweise stärker verpflichtet, Empfehlungen anderer Regierungsvertreter zu akzeptieren und ihre öffentlich gemachten Zusagen einzuhalten (Kälin 2014: 38). Gleichzeitig sind Regierungen, wie in Kapitel 2.2 erwähnt, teils darum bemüht, nicht allzu deutlich kritisiert zu werden und Kritik gegenüber gleichgesinnten Staaten nicht oder nur abgeschwächt zu äußern. Dies zeigt, dass Empfehlungen zur Verbesserung der Menschenrechtssituation im Rahmen der UPR, verstärkt durch die Öffentlichkeit und Transparenz des Verfahrens, von den überprüften Staaten durchaus als Kritik empfunden werden und Druck erzeugen können. Der Effekt, den Keck/Sikkink in ihrem Bumerang-Modell beschreiben, dürfte also in ähnlicher Weise bei der UPR zu beobachten sein. Ein Follow-up ist bei der UPR insofern vorgesehen, dass nach fünf Jahren eine erneute Überprüfung folgt, die sich auf die Umsetzung der Empfehlungen konzentriert. Da sich im Rahmen der UPR somit jeder Staat in regelmäßigen Abständen einer Überprüfung stellen muss, wiederholt sich auch der Bumerang-Effekt bei jeder weiteren Überprüfung. Die Modalitäten des Verfahrens eröffnen NGOs somit die Möglichkeit, sich diesen Effekt immer wieder zu Nutze zu machen und den Druck auf die Regierungen kontinuierlich aufrechtzuerhalten, indem die Umsetzung der Empfehlungen beobachtet und angemahnt wird.

An Grenzen stößt der Ansatz von Keck/Sikkink allerdings bei der Frage, inwiefern der Einfluss von NGOs nach dem Bumerang-Modell tatsächlich festgestellt werden kann. So können die Aktivitäten von Advocacy-Netzwerken zwar einen politischen Wandel oder eine Verhaltensänderung bei einer Regierung bewirken. Allerdings sind die Ursachen für ein bestimmtes Regierungshandeln vielschichtig und können den Advocacy-Netzwerken in vielen Fällen nicht oder nicht eindeutig als Erfolg zugeschrieben werden (Keck/Sikkink 1998: 26). Wie im vorhergehenden Kapitel beschrieben, bedarf es einer umfangreichen Datenerhebung aus möglichst unterschiedlichen Quellen, um Schlussfolgerungen in Bezug auf Zusammenhänge zwischen den Aktivitäten von NGOs und einer bestimmten politischen Maßnahme zu ziehen. In denjenigen Fällen, in denen sich die Prozesse in einem informellen und schwer einzusehenden Bereich abgespielt haben, kann ein solcher Zusammenhang möglicherweise nicht hergestellt werden.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass ein Monitoringverfahren wie die UPR nicht nur auf die Umsetzung von Empfehlungen abzielt, auch wenn dies letztlich das zu erreichende Ziel ist. Das Verfahren erfüllt gleich mehrere wichtige Funktionen, indem es auf menschenrechtliche Probleme aufmerksam macht, eine öffentliche Diskussion dieser Themen anregt und die Aufmerksamkeit für die menschenrechtlichen Herausforderungen in den VN-Mitgliedsstaaten kontinuierlich aufrechterhält. Die erläuterten theoretischen Erklärungsansätze beschreiben grundlegende Mechanismen der Einflussnahme von NGOs im Rahmen solcher internationaler Überprüfungsverfahren und die Interaktion zwischen NGOs auf nationaler und internationaler Ebene. Welche Strategien der Einflussnahme von den NGOs bei der UPR mit ihren besonderen Modalitäten tatsächlich genutzt werden und inwiefern sie sich als wirksam erweisen, soll in den Kapiteln 6 und 7 näher untersucht werden. Zunächst werden nun die Methoden der Daten-

erhebung und -auswertung beschrieben, denen die Untersuchung folgt.

4 Methodisches Vorgehen

4.1 Fallstudie

Für die Beantwortung der Fragestellung stellt die tiefergehende empirische Untersuchung der Rolle von NGOs bei der UPR in Form einer Fallstudie eine besonders geeignete Methode dar. Für Fallstudien liegen in der einschlägigen Literatur zahlreiche, sich in bestimmten Aspekten unterscheidende Definitionen vor (vgl. u.a. Gerring 2007; Yin 2009). Abhängig vom Gegenstand der Untersuchung können Fallstudien unterschiedliche Varianten aufweisen, weshalb im Folgenden lediglich einige grundlegende Merkmale aufgezeigt werden sollen, welche die Basis des methodischen Vorgehens in der vorliegenden Arbeit bilden. Grundsätzlich ist eine Fallstudie: „[...] an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon in depth and within its real-life context, [...]“ (Yin 2009: 18). Als weitere zentrale Aspekte ergänzt Yin: „[...] relies on multiple sources of evidence, with data needing to converge in a triangulating fashion, and as another result benefits from the prior development of theoretical propositions to guide data collection and analysis“ (ebd.). Damit sind wesentliche Merkmale von Fallstudien benannt, die es im Folgenden in Bezug auf die vorliegende Untersuchung weiter zu konkretisieren gilt. Bezogen auf politikwissenschaftliche Forschung zielen nach Blatter/Janning et al. (2007) Fallstudiendesigns auf ein möglichst genaues Verständnis durch tiefergehende Beschreibung und Interpretation von politischen Prozessen ab (ebd.: 126 f.). Dabei sind sie in der Regel nicht auf eine breite Gültigkeit der Aussagen und Schlussfolgerungen ausgerichtet, sondern darauf, "ein reichhaltigeres und präziseres Bild einzelner Fälle" zu vermitteln (ebd.: 127). Da bisher kaum tiefergehende qualitative Untersuchungen über die Rolle und den Einfluss von NGOs auf die UPR vorliegen, soll mit der vorliegenden explorative Arbeit dieses

Untersuchungsfeld erschlossen und durch eine Systematisierung des erhobenen Datenmaterials ein Verständnis der komplexen Zusammenhänge geschaffen werden.

Es sollen dabei Erkenntnisse auf zwei Ebenen gewonnen werden: Einerseits sollen die *Prozesse* offengelegt und nachgezeichnet werden, die im Zusammenhang mit NGO-Beteiligung bei der UPR tatsächlich ablaufen. Andererseits soll herausgearbeitet werden, ob und wie es NGOs gelungen ist, *Einfluss* auf das Verfahren zu nehmen. Die Datenerhebung und -auswertung bezieht sich auf Prozesse, die teils in formalem Rahmen ablaufen, teils jedoch auch in einem informellen Kontext stattfinden. Um auch solche informellen Wege der Beteiligung und Einflussnahme nachzeichnen zu können, soll im Folgenden zunächst ein genauerer Blick darauf geworfen werden, was Einfluss im Zusammenhang mit der UPR bedeutet und wie er ausgeübt werden kann.

4.2 Die Bestimmung von NGO-Einfluss bei der UPR

Um sich der Frage zu nähern, was Einfluss in Bezug auf die UPR bedeutet, ist es hilfreich, sich die einzelnen Phasen des UPR-Verfahrens vor Augen zu führen, die NGOs unterschiedliche Beteiligungsmöglichkeiten eröffnen. Die folgende Tabelle stellt diese Phasen und die zentralen Beteiligungs- und Einflussmöglichkeiten dar:

Tabelle 1: Zentrale Beteiligungs- und Einflussmöglichkeiten von NGOs

Phase der UPR-Überprüfung	Zentrale Beteiligungs- und Einflussmöglichkeiten
Vorbereitung auf Überprüfung	<ul style="list-style-type: none"> • Nationaler Konsultationsprozess der Regierung zur Erstellung des Staatenberichts • Erstellung eigener Berichte durch NGOs
Überprüfung und Annahme des Abschlussberichts	<ul style="list-style-type: none"> • Informationsbereitstellung für diplomatische Vertretungen vor interaktivem Dialog, Side-Events • Lobby der Regierung zur Akzeptanz der Empfehlungen • Stellungnahme bei Annahme des Berichts im Menschenrechtsrat
Nationale Umsetzung	<ul style="list-style-type: none"> • Konsultation zu Follow-up und Umsetzung • Lobbyarbeit für Umsetzung • Beobachtung der Umsetzung und Information relevanter Akteure über Umsetzungsfortschritte
Vorbereitung auf 2. Überprüfung	<ul style="list-style-type: none"> • nationaler Konsultationsprozess der Regierung zur Erstellung des Staatenberichts • Erstellung eigener Berichte durch NGOs mit Informationen zum Umsetzungsstand

Quelle: eigene Darstellung

In jeder dieser Phasen gibt es somit verschiedene Möglichkeiten für NGOs, sich einzubringen. Die Beteiligung der NGOs an der UPR hat dabei das Ziel, ihren Anliegen über ein internationales Verfahren Gehör zu verschaffen und dadurch auf die nationale Menschenrechtspolitik Einfluss zu nehmen. Um den Einfluss auf solche Prozesse auch begrifflich näher zu bestimmen, kann auf den sogenannten Policy-Zyklus zurückgegriffen werden. Dieses Konzept aus der Policy-Forschung beschreibt und systematisiert den Prozess der öffentlichen Politikentwicklung (Schneider/Janing 2006: 48). Es wurde zwar für den nationalen Politikprozess entwickelt, die Unterscheidung in einzelne Phasen kann jedoch grundsätzlich auch auf Politikprozesse auf internationaler Ebene übertragen werden und als Grundlage für die vorliegende Untersuchung heuristisch genutzt werden. Dem Konzept des Policy-Zyklus liegt die Annahme zu Grunde, dass der Prozess der Politikentwicklung mehrere unterschiedliche Phasen durchläuft (ebd.: 49). In der Fachliteratur finden sich unterschiedliche Phasenmodelle zur Beschreibung dieses Prozesses, die abweichende Terminologien für die einzelnen Phasen verwenden (vgl. Jann/Wegrich 2009: 80). Als Standard gilt heute ein Modell, welches das Policy Making in fünf Phasen unterteilt und als Zyklus darstellt (ebd.: 84 ff.). Diese fünf Phasen sind:

1. Problemdefinition
2. Agenda-Setting
3. Politikformulierung
4. Implementation
5. Politik-Evaluierung

Der Prozess der Politikentwicklung setzt voraus, dass ein soziales Problem existiert, dessen Bearbeitung als notwendig artikuliert wird, wodurch es zunächst einmal öffentlich wahrgenommen wird (*Problemdefinition*) (ebd.: 85). Thematisierung und Agenda-Setting eines solchen Problems können von staatlichen oder gesellschaftlichen Akteuren initiiert werden, wobei ihr

Ausgangspunkt die nationale Ebene, aber auch die inter- und transnationale Politik sein können (Schneider/Janning 2006: 55). Dies verdeutlicht nochmals die Übertragbarkeit des Konzepts auch auf internationale Politikprozesse.

In einem zweiten Schritt muss das Problem von den politischen Akteuren als relevant und entscheidungsbedürftig erkannt werden, damit es auf die politische Tagesordnung gesetzt wird (*Agenda-Setting*) (Jann/Wegrich 2009: 85). Allerdings erhalten nicht alle Themen gleichermaßen Bedeutung und Aufmerksamkeit, weshalb Akteure versuchen, die politische Agenda durch bestimmte Strategien zu beeinflussen. Dies sind unter anderem die Nutzung „aktuelle[r] Stimmungen und Aufmerksamkeiten“ (ebd.: 87) sowie „die strategische Auswahl von Zugangskanälen [...] zum politischen Entscheidungsprozess oder die strategische Beeinflussung öffentlicher Berichterstattung“ (ebd.). Im UPR-Verfahren gibt es gleich mehrere Stellen, an denen NGOs eine Problemdefinition und ein Agenda-Setting gelingen kann: So können sie zuallererst in ihren Berichten zur Überprüfung ihres Landes auf die aus ihrer Sicht relevanten Themen aufmerksam machen. Diese können sie nochmals im Rahmen des nationalen Konsultationsprozesses thematisieren und dadurch möglicherweise den Inhalt des Staatenberichts beeinflussen. Doch auch über informelle Kanäle und Lobby- und Öffentlichkeitsarbeit unabhängig von der UPR können sie erreichen, dass ihre Forderungen wahrgenommen werden und auf die politische Agenda gelangen. In einem nächsten Schritt können NGOs versuchen, ihre Forderungen über andere Regierungen in den interaktiven Dialog und somit in die Überprüfung einzuspeisen, indem sie gegenüber diplomatischen Vertretungen unmittelbar vor der Überprüfung Informations- und Lobbyarbeit betreiben. Gelingt den NGOs dies, nehmen andere Staaten ihre Forderungen auf und sprechen eine Empfehlung dazu aus. Somit wechseln auch die Adressaten der NGO-Aktivitäten in dieser Phase der UPR. In der Vorbereitungsphase auf nationaler Ebene richtet sich ihre

Lobbyarbeit in erster Linie an die Regierung ihres Landes, während sie im unmittelbaren Vorfeld der Überprüfung auf internationaler Ebene an die Vertreter anderer Regierungen gerichtet ist. Der Prozess des Agenda-Setting kann sich auch nach dem interaktiven Dialog fortsetzen, wenn die Regierung einerseits Stellung zu den Empfehlungen bezieht und andererseits in der Folge ihre politische Agenda zur Umsetzung der Maßnahmen festlegt. In diesem Moment verlagern sich die Aktivitäten der NGOs somit wieder schwerpunktmäßig auf die nationale Ebene und zielen auf eine Beeinflussung des nationalen Prozesses der Politikentwicklung ab.

Nach dem Modell des Policy-Zyklus beginnt nun die Phase der *Programm- oder Politikformulierung*, also der inhaltlichen Ausgestaltung des politischen Programms (Schneider/Janning 2006: 56). Hierbei werden die politischen Ziele festgelegt und die verschiedenen Handlungsmöglichkeiten diskutiert (Jann/Wegrich 2009: 89). Welche der Handlungsmöglichkeiten sich durchsetzt, hängt einerseits von den verfügbaren Ressourcen ab, „andererseits spielt [...] die Einflussverteilung zwischen den unterschiedlichen Akteuren in der politischen Arena eine zentrale Rolle“ (ebd.: 93). So wird zwar „die eigentliche Entscheidung über eine Policy im Rahmen eines formalen Verfahrens von den zuständigen politischen Entscheidungsinstanzen getroffen [...]“ (ebd.: 91). Diesem geht allerdings ein umfangreicher vorparlamentarischer Verhandlungsprozess voraus (Schneider 1992: 112). Politikformulierung findet zumindest in Demokratien demnach in einem offenen Prozess statt, in dem neben den staatlichen auch zahlreiche nichtstaatliche Akteure eine wichtige Rolle spielen (Jann/Wegrich 2009: 94). Dieser Prozess fällt im Rahmen der UPR bereits in die Umsetzungsphase und auch hier können NGOs somit durch Lobbyarbeit und unter Nutzung des UPR-Überprüfungsergebnisses versuchen, Einfluss auf die Politikformulierung auszuüben.

Als *Implementation* wird „die Phase der Durchführung oder Umsetzung eines beschlossenen Programms durch die zuständigen Institutionen und Organisationen [...]“ bezeichnet (ebd.). In dieser Phase erfolgen nun die weitere Konkretisierung des Programms, die Bereitstellung der nötigen Ressourcen sowie mit der Umsetzung verbundene Entscheidungen (ebd.). Die Umsetzung der UPR-Empfehlungen ist Aufgabe der Regierung. NGOs können diese jedoch begleiten und einfordern und dabei versuchen, diese im Sinne ihrer Forderungen zu beeinflussen.

Das erläuterte Modell des Policy-Zyklus ist unter verschiedenen Gesichtspunkten nur eingeschränkt auf die Praxis übertragbar. Zusammengefasst richtet sich die Kritik darauf, dass die Vorstellung der einzelnen Phasen ein sehr vereinfachtes Modell des komplexen Prozesses der Politikentwicklung ist, bei dem wichtige Aspekte unberücksichtigt bleiben und das zudem kein Kausalmodell darstellt, das die Bedingungen und Faktoren für den Übergang zwischen den einzelnen Phasen beschreibt (ebd.: 104). Dennoch veranschaulicht das Modell den Prozess der Politikgestaltung durch die Aufteilung in einzelne Phasen und macht ihn dadurch handhabbar (Sabatier 1993: 117) und auf die Prozesse, die im Zusammenhang mit der UPR stehen, in gewisser Weise übertragbar. Der Nutzen des Modells besteht insbesondere darin, dass es verdeutlicht, welche Prozesse der Politikentwicklung ablaufen und dass der Einfluss von NGOs auf diese Prozesse aus einem Wechselspiel von gut sichtbaren, dokumentierten Aktivitäten in einem offiziellen Rahmen, aber auch aus informellen und schwer nachzuvollziehenden Einflussversuchen bestehen kann. Vor dem Hintergrund der in der Übersicht benannten Partizipations- und Einflussmöglichkeiten in den einzelnen Phasen der UPR kann das Modell heuristisch nutzbar gemacht werden, indem es die Datenerhebung und –auswertung anleitet und eine Fokussierung auf die für die Forschungsfrage relevanten Aspekte ermöglicht.

Wie deutlich wurde, handelt es sich bei den Prozessen, die im Zentrum der Untersuchung stehen, teils um informelle Prozesse von Einflussversuchen oder Einflussnahme. Hier stehen Forscher vor dem grundsätzlichen Problem, dass sie nur begrenzt Einblick in die zu erforschenden Bereiche erhalten (Brie/Stölting 2012: 19). Während in Bezug auf formale Institutionen und Prozesse in der Regel umfassende Dokumentation und Informationen über Entscheidungsfindungsprozesse vorliegen, ist dies bei informelleren Prozessen möglicherweise nicht der Fall (Christiansen/Neuhold 2012: 2). Brie/Stölting beschreiben solche Prozesse als „social interaction“ (Brie/Stölting 2012: 20), die bedeutenden Einfluss auf die formellen Prozesse ausüben können (ebd.), weshalb großes Interesse an ihrer Untersuchung besteht. Dabei besteht die Herausforderung für Forscher darin, die möglicherweise fehlenden empirischen Daten zunächst überhaupt zu erheben: „The ultimate test is then about gaining access to information about developments that are undocumented and generally lacking in transparency and in which actors tend to have an interest in it remaining so“ (Christiansen/Neuhold 2012: 12).

Es stellt sich folglich die Frage, ob und wie ein Zusammenhang zwischen den NGO-Aktivitäten und bestimmten Ergebnissen im Rahmen der UPR aufgezeigt werden kann. Eine reine Dokumentenanalyse würde all jene Aspekte unberücksichtigt lassen, die gerade nicht aus Dokumenten abzuleiten sind. Vielmehr ist die NGO-Partizipation im Rahmen der ihnen formal zustehenden Möglichkeiten genauso von Bedeutung, wie es die informellen Beteiligungs- und Einflussversuche sind. Diese müssen daher mithilfe anderer Methoden ausgeleuchtet werden. Dies betonen Beach/Pedersen (2013) in ihrem Einführungswerk zum sogenannten process-tracing. Diese sozialwissenschaftliche Methode, die als besonders geeignet für die Anwendung auf Einzelfallstudien angesehen wird, hat zum Ziel, Kausalmechanismen zwischen unabhängigen und abhängigen Variablen zu untersuchen und zu ermitteln (ebd.: 1 f.). Es

sollen anhand der Methode somit genau jene Prozesse und Mechanismen ans Licht gebracht werden, die zwischen Ursache und angenommener Wirkung liegen (ebd.). Nach Beach/Pedersen kennt die Methode drei voneinander abzugrenzende Varianten, die jeweils klar festgelegten Analyse-schritten folgen (ebd.: 11 ff.). Es findet sich unterschiedliche Forschung, die sich beispielsweise mit dem Einfluss von NGOs in internationalen Verhandlungen befasst und sich dabei der Methode des process-tracing bedient oder zumindest Ansätze daraus nutzt (u.a. Betsill/Corell 2008). Corell/Betsill (2008) beschreiben in ihrem Beitrag dabei zentrale methodische Schritte für die Analyse von NGO-Einfluss, die auch in der vorliegenden Arbeit Anwendung finden können. Die Autoren untersuchen zwei Dimensionen von Einfluss: NGO-Partizipation selbst und die daraus resultierenden Auswirkungen auf bestimmte Akteure wie beispielsweise Staaten. Um diese Dimensionen abbilden zu können, ist eine möglichst breite Erhebung von Daten aus verschiedenen Quellen erforderlich (Betsill/Corell 2008: 19). Gleichzeitig ist bei solchen Untersuchungen von Interesse, welche Faktoren eine Einflussnahme durch NGOs ermöglicht oder aber erschwert und eingeschränkt haben (Corell/Betsill 2008: 19 f.). Hier lassen sich Parallelen zur vorliegenden Untersuchung ziehen, die die Prozesse von NGO-Beteiligung und -einflussnahme im Rahmen der UPR untersucht und gleichzeitig das Ergebnis dieser Prozesse in den Blick nimmt. Dabei sollen Versuche der Einflussnahme durch NGOs dargestellt werden, die, wie Tabelle 1 zeigt, je nach Phase unterschiedlich zu bestimmen sind. So ist es für NGOs beispielsweise in der Vorbereitungsphase als Erfolg zu werten, wenn sie die Regierung im Rahmen der nationalen zivilgesellschaftlichen Konsultation auf ein bisher nicht beachtetes menschenrechtliches Problem aufmerksam machen. Ebenso ist es ein Erfolg, wenn es NGOs gelingt, ihre Themen in die Überprüfung einzuspeisen, so dass dazu Empfehlungen an den überprüften Staat ausgesprochen werden, oder wenn sie erreichen, dass die

Regierung ihre Forderungen in der Umsetzungsphase auf ihre Agenda setzt. Die UPR kann von NGOs somit in den einzelnen Phasen unterschiedlich für ihre Anliegen genutzt werden. Doch auch Fälle, in denen solche Einflussversuche nicht erfolgreich verliefen, sollen betrachtet werden, da diese ebenso Schlüsse in Bezug auf die Einflussmöglichkeiten zulassen. Und auch Teilerfolge sind von Interesse. So könnte es NGOs beispielsweise gelingen, Themen in den interaktiven Dialog einzuspeisen, die sich jedoch in den Empfehlungen an den überprüften Staat nur so vage wiederfinden, dass daraus keine Maßnahmen von der Regierung abgeleitet werden und sich die NGOs in ihrer Arbeit auch nicht auf die Empfehlungen berufen können. Denn möglicherweise ergibt sich auf einem anderen Wege dennoch ein Nutzen für die Anliegen der NGOs. Solche Einzelaspekte erfolgreicher oder nicht erfolgreicher Einflussversuche sollen im Rahmen der Untersuchung nachgezeichnet werden.

Die Erhebung und Auswertung der empirischen Daten unter Nutzung verschiedener Quellen eröffnet dabei vielfältige Perspektiven auf den Untersuchungsgegenstand. Die Datentriangulation ermöglicht es somit, die Prozesse der NGO-Beteiligung und ihres Einflusses tiefergehend zu beschreiben und nachvollziehbar zu machen, worin sich die Stärke von Fallstudien zeigt (Blatter et al. 2007: 126 f.). Die Erhebung und Nutzung von Daten aus mehreren unterschiedlichen Quellen bezeichnet Yin dabei als ein zentrales Merkmal für die spätere Aussagekraft von Fallstudien (Yin 2009: 101). Diesem Prinzip soll in der vorliegenden Fallstudie gefolgt werden. Bevor das genaue Vorgehen erläutert wird, soll jedoch zunächst näher auf die Fallauswahl eingegangen werden. Trotz bestimmter Grenzen in Bezug auf die Generalisierbarkeit von Fallstudien, auf die am Ende von Kapitel 4 eingegangen wird, können aus den gewonnenen Erkenntnissen auch Schlussfolgerungen für die theoretische Debatte gezogen werden.

4.3 Fallauswahl

Für die Länderfallstudie wurde die Bundesrepublik Deutschland (im Folgenden 'Deutschland') ausgewählt, die sich aus mehreren Gründen besonders für die vorliegende Untersuchung eignet.

Erstens bietet Deutschland besonders gute Rahmenbedingungen für die Arbeit von NGOs. Die Fallstudie nimmt damit anders als der Ansatz von Keck/Sikkink kein autoritäres Regime, sondern ein politisch offenes System in den Blick. Deutschland bekennt sich ausdrücklich zum weltweiten Schutz, der Achtung und Förderung von Menschenrechten (vgl. u.a. AA 2014, 2016) und erachtet das Eintreten für den Schutz der unveräußerlichen und unteilbaren Menschenrechte als „Grundpfeiler demokratischer Politik“ (AA 2016: 3). Deutschland hat mit Ausnahme der Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien (ICRMW) und des Zusatzprotokolls zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (OP-ICESCR) die grundlegenden VN-Menschenrechtsverträge mit ihren Zusatzprotokollen ratifiziert¹⁰ und räumt den Überprüfungsverfahren, die in Zusammenhang mit diesen Menschenrechtskonventionen stehen, umfangreiche Befugnisse ein. Den VN-Sonderverfahren hat die Bundesregierung zur Überprüfung der Menschenrechtssituation in Deutschland seit 2001 eine ständige Einladung ausgesprochen.¹¹ Auf regionaler Ebene unterwirft sie sich unter anderem dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, der die Umsetzung der Europäischen Menschenrechtskonvention überwacht. Neben diesen und weiteren internationalen und

¹⁰ OHCHR: Ratification Status for Germany, http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=66&Lang=EN (Stand: 24.06.2018).

¹¹ OHCHR: Standing Invitations, http://spinternet.ohchr.org/_Layouts/SpecialProceduresInternet/StandingInvitations.aspx (Stand: 14.08.2019).

regionalen Verträgen und Verfahren zum Schutz der Menschenrechte verfügt Deutschland auf nationaler Ebene über ein Nationales Menschenrechtsinstitut mit A-Status, dem eine wesentliche Monitoring-Aufgabe im eigenen Land zukommt (GANHRI 21.02.2018: 7). Diese Aufzählung kann hier nicht abschließend sein, da Deutschland über zahlreiche weitere Akteure und Institutionen zum Schutz und der Förderung von Menschenrechten verfügt. Dazu zählt auch eine Vielzahl an zivilgesellschaftlichen Organisationen aus dem menschenrechtlichen Bereich (siehe u.a. Krennerich 2010).

Das „Eintreten für die universelle Geltung der Menschenrechte“ (AA 2016: 105) ist gleichzeitig Kern der Außenpolitik Deutschlands und Maßgabe für seine bi- und multilateralen Beziehungen. Dieses Selbstverständnis spiegelt sich auch im Einsatz Deutschlands für den Menschenrechtsrat und die UPR wieder. Dabei erachtet Deutschland den Einsatz von Menschenrechtsverteidigern, darunter NGOs, als zentral für den Menschenrechtsrechtsschutz (AA o.J.: 200–203) und setzte sich als Vorsitzland des Menschenrechtsrats im Jahr 2015 intensiv für eine bessere Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Arbeit des Rats ein (AA 2016: 150 f.). Deutschland verfügt wie bereits erwähnt auf nationaler Ebene über eine Vielzahl nichtstaatlicher Menschenrechtsakteure, die sich in einem freien und förderlichen Umfeld für den Menschenrechtsschutz einsetzen können und deren Arbeit von der Bundesregierung befürwortet und unterstützt wird. Es kann daher angenommen werden, dass aufgrund dieser guten Bedingungen auch im Rahmen der UPR-Überprüfungen Deutschlands eine breite und vielfältige NGO-Partizipation stattfindet.

Im Gegensatz dazu sind die Rahmenbedingungen für NGOs in vielen anderen Ländern teils als schwierig zu bewerten, da ihre Arbeit von der jeweiligen Regierung mitunter eingeschränkt oder behindert wird. Dieses Problem rückte auf Ebene der Vereinten Nationen um die Jahrtausendwende zunehmend in den

Blick und führte gerade in den letzten Jahren zu einer regelmäßigen Befassung mit der Frage, wie Menschenrechtsverteidiger besser geschützt werden können. So sprach die Generalversammlung beispielsweise in ihrer Resolution aus dem Jahr 2011 ihre tiefe Besorgnis über die ernste Gefährdungslage für Menschenrechtsverteidiger in vielen Ländern aus und rief die Staaten dazu auf, alle nötigen Maßnahmen zum Schutz von Menschenrechtsverteidigern zu ergreifen (A/RES/66/164 10. April 2012). Dies bekräftigte sie zwei Jahre später in einer Resolution in Bezug auf die besondere Gefahr, der speziell Menschenrechtsverteidigerinnen ausgesetzt sind (A/RES/68/181 30. Januar 2014). Ebenfalls im Jahr 2013 verabschiedete auch der Menschenrechtsrat eine Resolution zum Schutz von Menschenrechtsverteidigern und forderte die Staaten auf, sichere und förderliche Rahmenbedingungen für deren Arbeit zu schaffen (A/HRC/RES/22/6 12. April 2013). Im Jahr 2016 erhielt der beigeordnete Generalsekretär der Vereinten Nationen schließlich ein neues Mandat, um den Einsatz der VN gegen Einschüchterungen und Repressalien gegenüber Menschenrechtsverteidigern zu verstärken.¹² Die Fallauswahl erfolgte somit in dem Bewusstsein, dass die vielfältigen Möglichkeiten der Beteiligung, welche die UPR NGOs in Deutschland eröffnet, in dieser Form in zahlreichen anderen Ländern wohl nicht vorzufinden sein werden.

Zweitens wurde Deutschland für die Länderfallstudie gewählt, weil erste Recherchen und die in Kapitel 6 folgende Analyse der EU-weiten NGO-Beteiligung zeigen, dass die für die Fragestellung zentralen Aspekte in Deutschland zu beobachten sind. So war zunächst Voraussetzung, dass NGO-Partizipation zu einem gewissen Grad bereits im ersten Zyklus stattgefunden hat, um untersucht werden zu können. Die Analyse der UPR-

¹² OHCHR: Andrew Gilmour, <https://www.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/AndrewGilmour.aspx> (Stand: 05.04.2019).

Dokumente zeigt, dass die NGO-Beteiligung vor allem in den kleineren EU-Ländern im ersten Zyklus sehr gering ausfiel. Neben der Beteiligung einer größeren Anzahl von NGOs bereits im ersten Zyklus war für die Länderauswahl entscheidend, dass ein breites Spektrum an Partizipationsformen und -strategien vorlag. Auch diese Bedingung trifft auf Deutschland zu. Trotz der EU-weit sichtbaren starken Dominanz internationaler NGOs im ersten Überprüfungszyklus beteiligten sich in Deutschland bereits 2009 auch nationale NGOs einzeln und im Zusammenschluss. Vom ersten auf den zweiten Zyklus ist außerdem eine deutliche Zunahme der Beteiligung festzustellen.

Drittens ergaben sich aus dem Bericht des Forum Menschenrechte (FMR), der für die zweite UPR-Überprüfung Deutschlands eingereicht worden war sowie aus Hintergrundgesprächen Hinweise, dass die Kooperation der Regierung mit den NGOs im Zusammenhang mit der UPR aus NGO-Sicht teils als unzureichend empfunden wurde (FMR 02.10.2012: Rn. 2). Trotz der Bekenntnis der Bundesregierung zum Menschenrechtsschutz und ihrem Einsatz für die Förderung zivilgesellschaftlicher Beteiligung im Menschenrechtsrat scheint diese Beteiligung in Deutschland in der Praxis offenbar nicht in dem Maße stattgefunden zu haben, wie zu erwarten gewesen wäre. Es ist daher von besonderem Interesse, aus welchen Gründen trotz der in Deutschland vorliegenden sehr guten Rahmenbedingungen eine NGO-Beteiligung möglicherweise nicht in der angenommenen Form stattgefunden hat.

Viertens wurde die Länderwahl von Faktoren beeinflusst, die als Ausschlusskriterien galten. So sollte die mangelnde Bekanntheit des UPR-Verfahrens als Voraussetzung für eine NGO-Beteiligung nicht zu großes Gewicht erhalten. Es wurde somit kein Land für die Fallstudie in Betracht gezogen, das gleich zu Beginn der Einführung des neuen UPR-Verfahrens überprüft wurde, also in einer den ersten drei UPR-

Arbeitsgruppensitzungen, die im Jahr 2008 stattfanden, da hier von einem sehr geringen Bekanntheitsgrad des neuen Überprüfungsverfahrens ausgegangen werden muss. Auch Sonderfälle wie Irland und Österreich, in denen sich eigens für die UPR große nationale NGO-Koalitionen gründeten und eine ungewöhnlich breite NGO-Partizipation stattfand, kamen nicht für die Untersuchung in Frage. Da sich in diesen beiden Ländern die typischen Beteiligungsformen, die in der Mehrheit der EU-Länder zu beobachten sind, gerade nicht zeigen, eignen sie sich nicht für die vorliegende Untersuchung und Beantwortung der Fragestellung.

Schließlich waren auch die Kenntnis der im Menschenrechtsbereich tätigen NGOs in Deutschland und der erleichterte Zugang zu potenziellen Interviewpartnern ein Kriterium für die Fallauswahl. Darauf wird im Folgenden näher eingegangen und es sollen die einzelnen Schritte der Datenerhebung und der Auswertung des empirischen Materials dargelegt werden.

4.4 Methoden der Datenerhebung und -auswertung

Für die Untersuchung der Fragestellung werden mehrere Methoden der Datenerhebung und -auswertung kombiniert. Aufgrund der fehlenden tiefergehenden qualitativen Analysen zur NGO-Partizipation stellt die vorliegende Untersuchung vorrangig eine Primäranalyse dar. Sie stützt sich auf die Analyse der vom OHCHR im Internet bereitgestellten offiziellen Dokumente der UPR-Überprüfungen sowie die umfangreiche Datenerhebung durch leitfadengestützte Experteninterviews. Ergänzt wird die Untersuchung durch die Auswertung von Akten des Auswärtigen Amtes, die den Austausch der Bundesregierung mit NGOs im Rahmen der UPR-Überprüfungen betreffen. Zu diesem Zweck wurde Akteneinsicht bei Referat *OR 06 Menschenrechte, Genderfragen* des Auswärtigen Amtes für den

Zeitraum der ersten beiden Überprüfungszyklen beantragt.¹³ Die Akten dienten in erster Linie als Hintergrundinformationen und für ein besseres Verständnis der Zusammenarbeit zwischen NGOs und der Bundesregierung, aber auch zwischen den Ministerien selbst. Darüber hinaus wurden auf Deutschland bezogene Informationen, Pressemitteilungen und andere Publikationen berücksichtigt, welche die NGOs auf ihren Internetseiten veröffentlichen und die im Zusammenhang mit der UPR stehen. Schließlich erfolgte im Mai 2018 die Beobachtung der dritten UPR-Überprüfung Deutschlands in Genf sowie die damit verbundene Teilnahme an einem Side-Event durch die Autorin, bei dem sich die Gelegenheit für mehrere Hintergrundgespräche ergab.

4.4.1 Dokumentenanalyse

Die Dokumentenanalyse bezieht sich auf zwei verschiedene Bereiche: Aufgrund fehlender Forschung soll zunächst ein Überblick gewonnen werden, in welchem Umfang und welcher Form NGO-Partizipation in den ersten beiden Zyklen EU-weit stattgefunden hat. Daraus ergeben sich einerseits wichtige Orientierungspunkte für die darauffolgende Länderfallstudie, andererseits können die Ergebnisse der Fallstudie anschließend in einen größeren Zusammenhang eingeordnet werden. Ein solcher Überblick soll anhand der eingereichten schriftlichen NGO-Berichte erfolgen, da diese Berichte die am eindeutigsten abzugrenzende Beteiligungsmöglichkeit für NGOs bei der UPR darstellen. Hieraus ergeben sich bereits zahlreiche Anhaltspunkte in Bezug auf Teiligungsstrategien, gleichzeitig wirft der Überblick auch Fragen auf, denen im Rahmen der Fallstudie nachgegangen werden soll. Berücksichtigt werden hierfür die eingereichten Berichte für die ersten beiden UPR-Überprüfungen der zum damaligen Zeitpunkt 28 Mitgliedsstaaten der

¹³ Die Akteneinsicht erfolgte im politischen Archiv des Auswärtigen Amts am 24.01.2018.

Europäischen Union, die gleichzeitig auch den Kontext der Fallstudie zu Deutschland bildet.¹⁴

Um Erkenntnisse über Partizipation und Einfluss der NGOs auf die UPR am Beispiel Deutschlands zu gewinnen, erfolgt für die Länderfallstudie in Kapitel 7 eine Analyse der offiziellen UPR-Dokumente der ersten beiden Überprüfungen der Bundesrepublik. Alle Dokumente zur Überprüfung eines Landes werden vollständig auf der Internetseite des OHCHR veröffentlicht und sind dort dauerhaft zugänglich. Das Untersuchungsmaterial für die Fallstudie besteht aus den für die ersten beiden Überprüfungen eingereichten NGO-Berichten der interviewten NGOs, den Stakeholder-Zusammenfassungen, den Staatenberichten sowie den Abschlussberichten der ersten beiden UPR-Überprüfungen Deutschlands. Dafür werden zunächst die in der Stakeholder-Zusammenfassung enthaltenen NGO-Positionen ausgewertet und verdichtet. Aufgrund bisheriger Forschung kann angenommen werden, dass Regierungsvertreter vor der Überprüfung eines Landes in der Arbeitsgruppe vorrangig diese drei Dokumente lesen, da sie die offizielle Überprüfungsgrundlage darstellen. Dass Regierungsvertreter darüber hinaus beispielsweise die einzelnen NGO-Berichte lesen, die der Stakeholder-Zusammenfassung zugrunde liegen, ist nach der vorliegenden Literatur und Aussagen in den Interviews aufgrund des hohen Zeitaufwands unwahrscheinlich.¹⁵ Es sollen daher die in den Stakeholder-Zusammenfassungen enthaltenen Positionen mit dem jeweiligen Abschlussbericht der Überprüfung verglichen werden. Hieraus geht hervor, ob die

¹⁴ Am 31. Januar 2020 traten das Vereinigte Königreich und Nordirland aus der Europäischen Union aus: Beschluss 2020/135 des Rates vom 30. Januar 2020 über den Abschluss des Abkommens über den Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft (ABl. L 29).

¹⁵ Siehe hierzu die Diskussion um die Modalitäten der UPR, bei der von zahlreichen Staaten die hohe Arbeitsbelastung betont wurde, die bereits aus dem Staatenberichtsverfahren resultiert (u.a. Gaer 2007: 122).

von NGOs thematisierten Menschenrechtsprobleme im UPR-Verfahren behandelt wurden und in welchem Umfang sie in Empfehlungen enthalten sind. Die Analyse des Staatenberichts im zweiten Überprüfungszyklus gibt ferner Aufschluss darüber, welche der UPR-Empfehlungen die Bundesregierung umgesetzt hat oder wo eine Umsetzung beschlossen oder begonnen wurde. Hierfür werden ergänzend die entsprechenden Quellen wie beispielsweise Gesetze, politische Programme oder Aktionspläne hinzugezogen, welche sich auf die beschlossenen Maßnahmen beziehen. Die folgende Übersicht veranschaulicht nochmals die Vorgehensweise der Dokumentenanalyse:

Tabelle 2: Vorgehensweise Dokumentenanalyse

	Ziel der Analyse	Ziel der Analyse
	Überblick über EU-weite NGO-Partizipation durch Berichte	NGO-Forderungen im Überprüfungsergebnis
Untersuchungsmaterial	NGO-Berichte zur 1. und 2. Überprüfung der 28 EU-Mitgliedsstaaten	Stakeholder-Zusammenfassung und Abschlussberichte der 1. und 2. Überprüfung der BRD
Untersuchungszeitraum	1. – 2. Überprüfungszyklus (2008 - 2016)	1. und 2. Überprüfung BRD (2009, 2013)

Für ein umfassendes Bild der Partizipationsformen und Strategien der NGOs in den beiden ersten Überprüfungszyklen ist die Dokumentenanalyse jedoch nur ein Ausgangspunkt. Um die Beteiligung und den Einfluss von NGOs auch dort nachzuzeichnen, wo sie in informelleren, nicht dokumentierten Bereichen stattfanden, stellen Experteninterviews die geeignetste

Methode für tiefergehende Einblicke dar. Die Erkenntnisse dieser Interviews führen vor dem Hintergrund der Dokumentenanalyse und in Kombination mit der Akteneinsicht und der Auswertung öffentlich zugänglicher Informationen der NGOs zu einem umfassenden Bild der vielschichten Prozesse.

4.4.2 Experteninterviews

Der Schwerpunkt der Datenerhebung liegt auf leitfadengestützten Experteninterviews, da diese offene Befragungsform zur Beantwortung der Forschungsfrage am geeignetsten erscheint. Für das vorliegende Forschungsinteresse müssen in erster Linie Experten befragt werden, die „selbst Teil des Handlungsfeldes sind, das den Forschungsgegenstand ausmacht“ (Meuser/Nagel 2005: 73). Nach Meuser/Nagel können solche Experten Personen sein, die „über einen privilegierten Zugang zu Informationen über Personengruppen oder Entscheidungsprozesse“ verfügen (ebd.). Merkmal eines Experteninterviews ist dabei, dass die Experten nicht als Privatpersonen, sondern nur als „FunktionsträgerInnen innerhalb eines organisatorischen oder institutionellen Kontextes“ (ebd.: 74) von Interesse sind. Gegenstand des Experteninterviews sind daher ihre „Zuständigkeiten, Aufgaben, Tätigkeiten und die aus diesen gewonnenen exklusiven Erfahrungen und Wissensbestände“ (ebd.).

Solche Experten sind bei der zu untersuchenden Fragestellung zwei Gruppen zuzuordnen: Da im Zentrum der Untersuchung NGOs und ihre Rolle im Rahmen der UPR stehen, sind Vertreter von NGOs, die sich am UPR-Verfahren Deutschlands beteiligt haben, die wichtigste Gruppe der Befragten. Für die Auswahl der Experten war entscheidend, dass sie aufgrund ihrer Funktion oder Tätigkeit innerhalb der NGO eng in die Prozesse involviert waren, die mit dem UPR-Verfahren in Zusammenhang stehen. Nur dadurch verfügen sie über das interne Wissen, das nicht aus öffentlichen Quellen zu erschließen ist. Die zweite wichtige Expertengruppe bilden Vertreter von Bundes-

ministerien, die aufgrund ihrer Zuständigkeit in das UPR-Verfahren eingebunden waren, da sie die Adressaten der Anliegen von NGOs sind und Beteiligung und Einfluss der NGOs an wichtigen Stellen durch den Austausch mit diesen Ministerien stattfindet. Darüber hinaus sollen die Interviews mit dieser Personengruppe Aufschluss über Abläufe und Zusammenhänge, aber auch Sichtweisen in Bezug auf die UPR-Überprüfungen geben, die den NGOs nicht bekannt sind oder über die sie keine sicheren Aussagen treffen können. Die Kontrastierung und Zusammenführung der Aussagen dieser beiden Gruppen soll somit ein Gesamtbild der Abläufe in Bezug auf die UPR ergeben und zu einem besseren Verständnis der Hintergründe und Faktoren beitragen, die für die NGO-Partizipation und ihren Einfluss in der UPR relevant sind. Über diese zwei Gruppen hinaus gibt es Experten, die aufgrund ihrer Tätigkeit oder ihres Amtes eng in die UPR-Überprüfungen Deutschlands eingebunden waren, jedoch gleichzeitig über eine Außenperspektive verfügen. Hierunter fallen der ehemalige Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe, das Deutsche Institut für Menschenrechte als nationale Menschenrechtsinstitution sowie die NGO *UPR Info*.

Durch die Experteninterviews sollen insbesondere Erkenntnisse über die folgenden Aspekte gewonnen und vorhandene Informationen ergänzt und in einen Zusammenhang eingeordnet werden:

- Beteiligung der NGOs in dem von den UPR-Modalitäten formal vorgesehenen Rahmen
- Darüberhinausgehende informelle Partizipations- und Einflussversuche
- Prozeduraler und inhaltlicher Einfluss auf das Verfahren
- Faktoren, mit denen eine Beeinflussung des Verfahrens zusammenhing

4.4.3 Bestimmung der Analyseeinheit

Wie erläutert sind Experten in Bezug auf den Untersuchungsgegenstand vorrangig Vertreter von NGOs, die sich an der UPR beteiligt haben sowie die mit der UPR befassten Bundesministerien. Zeitlich eingegrenzt wird dies in der vorliegenden Untersuchung auf die erste und zweite UPR-Überprüfung Deutschlands. Die Analyseeinheit besteht somit aus NGOs, die sich an mindestens einem der ersten beiden Überprüfungszyklen beteiligt haben. Zentral für die Untersuchung von Beteiligung und Einfluss ist dabei, dass die NGOs einen Bericht für eine oder beide Überprüfungen eingereicht haben, da ohne einen solchen Bericht ein wesentlicher Teil der Partizipation in der Vorbereitungsphase wegfällt. Darüber hinaus ließe sich auch ein möglicher inhaltlicher Einfluss der NGO auf das Verfahren kaum nachvollziehen, da ohne einen solchen Bericht kein ausformulierter Themen- und Forderungskatalog dieser NGO vorliegt, der herangezogen werden kann, um zu prüfen, inwiefern sich diese Forderungen im Überprüfungsergebnis und den Umsetzungsmaßnahmen widerspiegeln. Der Untersuchungszeitraum bezieht sich auf die ersten beiden UPR-Überprüfungen Deutschlands, wobei eine vollständige Abgrenzung vom dritten Zyklus insofern nicht erfolgen kann, als die UPR kein abgeschlossener Prozess ist, sondern die einzelnen Phasen fließend ineinander übergehen. So geht die Umsetzungsphase einer Überprüfung fließend über in die Vorbereitung auf die nächste Überprüfung. Es sollen daher auch Aussagen in Bezug auf die dritte Überprüfung berücksichtigt werden, die einen Ausblick auf sich abzeichnende Tendenzen und aktuelle Entwicklungen geben können.

Da sich eine sehr große Anzahl von NGOs durch einen Bericht an einem oder den ersten beiden Überprüfungszyklen Deutschlands beteiligt hat, wurde aus der Gesamtheit der potenziell zu untersuchenden NGOs eine bewusste Stichprobenauswahl getroffen (Behnke et al. 2010: 200 ff.). Deren Ziel

war es, Fälle auszuwählen, die „das Untersuchungsfeld besonders gut repräsentieren“ (Gläser/Laudel 2009: 98) und somit „typische Ausprägungen von Variablen bzw. Einflussfaktoren“ abbilden (ebd.). Aus der Analyse zur EU-weiten NGO-Beteiligung in Kapitel 6 lassen sich dabei bereits Erkenntnisse über das Untersuchungsfeld und Anhaltspunkte für die Auswahl der NGOs ableiten.

In einem ersten Schritt wurde die Auswahl der NGOs anhand folgender zwei Faktoren getroffen:

- *Geografisches Tätigkeitsgebiet*: Es wurden sowohl nationale als auch internationale NGOs ausgewählt, da hier von unterschiedlichen Ressourcen, Kenntnissen der VN-Menschenrechtsverfahren, aber auch Strategien in Bezug auf die UPR ausgegangen werden konnte.
- *Tätigkeitsschwerpunkte*: Die NGOs, die sich an den ersten beiden Überprüfungen Deutschlands beteiligten, setzen sich für eine Vielzahl von Themen ein, die in der Überprüfung selbst unterschiedlich stark aufgegriffen wurden. Um dieses breite Spektrum abzubilden, wurden NGOs mit verschiedenen inhaltlichen Tätigkeitsschwerpunkten ausgewählt.

Darüber hinaus kristallisieren sich in der Analyse in Kapitel 6 einige grundlegende Partizipationsstrategien heraus, die sich in nahezu allen EU-Ländern zeigen und somit weitgehend unabhängig vom nationalen Kontext zu sein scheinen. Um ein möglichst breites Bild dieser verschiedenen Partizipationsstrategien und -formen und des daraus resultierenden Einflusses zu erhalten, erfolgte die Auswahl der Stichprobe in einem zweiten Schritt nach folgenden Merkmalen:

- *Vernetzungsgrad*: Ausgewählt wurden sowohl NGOs, die sich einzeln an der UPR beteiligten als auch Zusammenschlüsse von NGOs beispielsweise in Foren,

Netzwerken oder Koalitionen. Je nach Vernetzungsgrad wählen NGOs unterschiedliche Formen der Beteiligung und es stehen ihnen verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung, die durch die Berücksichtigung dieses Auswahlkriteriums abgebildet werden sollen.

- *Umfang der Beteiligung:* Es wurden sowohl NGOs in die Untersuchung mit einbezogen, die sich an beiden Überprüfungszyklen beteiligten, als auch solche, die nur am ersten oder zweiten Zyklus mitgewirkt haben.

Anhand der genannten Kriterien wurden neben vier einzelnen NGOs eine nur temporär existierende NGO-Allianz, eine NGO-Koalition, ein Verband, ein Zusammenschluss von Fachberatungsstellen sowie das Forum Menschenrechte ausgewählt, zu dem über 50 Mitgliedsorganisationen zählen, die zu unterschiedlichen Menschenrechtsthemen arbeiten und das als einer der zentralen nichtstaatlichen Menschenrechtsakteure in Deutschland eingestuft werden kann. Zwei weitere angefragte NGOs standen aus unterschiedlichen Gründen nicht für ein Interview zur Verfügung.

4.4.4 Zugang zu den Experten, Interviewführung und Datenerfassung

Im Anschluss an die Auswahl der NGOs nach diesen Kriterien wurden diejenigen Personen ermittelt, die für die Beteiligung der NGO an der UPR zuständig waren oder maßgeblich darin involviert waren. Die Ermittlung dieser Experten erfolgte anhand der eingereichten NGO-Berichte, in denen die Zuständigen in der Regel namentlich genannt werden, sowie über eine Anfrage in der Geschäftsstelle des Forum Menschenrechte, Anfragen bei den NGOs selbst und über persönliche Kontakte. Insgesamt wurden zehn Experten interviewt, die neun verschiedene NGOs oder NGO-Zusammenschlüsse vertreten. In einem Fall hatte eine Expertin den Überprüfungszyklus, an

dem sich die NGO-Koalition mit einer eigenen Joint Submission beteiligt hatte, nur bis zur Überprüfung selbst miterlebt, so dass in diesem Fall auch ihre Nachfolgerin in dieser Position interviewt wurde, um zumindest ein vollständiges Bild über die Beteiligung an einem Zyklus zu erhalten. Die Experten waren teils Geschäftsführer oder im Vorstand der NGOs, einige waren Referenten oder in einer koordinierenden Funktion für die Beteiligung an der UPR zuständig.

Für die Auswahl der Bundesministerien dienten die offiziellen Abschlussberichte der Arbeitsgruppe der ersten und zweiten UPR-Überprüfung Deutschlands als Ausgangspunkt. In diesen Abschlussberichten sind diejenigen Ministerien aufgeführt, die in der deutschen Delegation für die UPR-Überprüfungen vertreten waren. Auf Grundlage dieser Informationen wurde über schriftliche und telefonische Anfragen ermittelt, wer ministeriumsintern für die UPR-Überprüfung zuständig war. Es wurden daraufhin neben dem Auswärtigen Amt als federführendem Ministerium für die UPR fünf weitere Fachministerien ausgewählt. Diese Auswahl unterlag hierbei auch der Frage der Erreichbarkeit der Experten. In mehreren Fällen waren die für die Überprüfungen Zuständigen nicht mehr für das Ministerium tätig oder die Kontaktdaten konnten nicht ermittelt werden. Von den beteiligten Bundesministerien wurden insgesamt acht Experten befragt, die über die Prozesse aus Regierungssicht und ihren Austausch mit NGOs Auskunft geben konnten. Mit Ausnahme des Auswärtigen Amtes werden Aussagen der Bundesministerien in anonymisierter Form wiedergegeben, um eine Zuordnung zu vermeiden. Bei den interviewten Experten der Bundesministerien handelte es sich um Referatsleiter und Referenten mit koordinierender Funktion oder einer vergleichbaren Position.

Darüber hinaus wurde der ehemalige Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe interviewt, der eine zentrale Rolle bei der zweiten Überprüfung

einnahm. Ergänzend wurden Interviews mit dem Deutschen Institut für Menschenrechte und der NGO *UPR Info* geführt, die eine Außenperspektive auf das gesamte Verfahren und die Erkenntnisse der Interviews mit NGOs und Ministerien geben können. Eine Liste der befragten Experten befindet sich im Anhang.

Der Interviewleitfaden wurde auf Grundlage der bereits vorliegenden Forschung zur UPR und den Ergebnissen der Analyse in Kapitel 6 entwickelt. Den Rahmen gibt dabei der chronologische Ablauf eines vollständigen UPR-Überprüfungszyklus vor. Innerhalb jeder einzelnen Phase der Überprüfung wurden die zentralen Aspekte der Partizipation und Beeinflussung identifiziert, über die durch die Interviews Informationen gewonnen werden sollten. Der Leitfaden bildete den Rahmen für jedes Interview, wurde jedoch auf jeden einzelnen Experten zugeschnitten. Zudem konnten je nach Kenntnisstand und Erfahrung der Experten nicht alle Fragen erörtert werden, weshalb auch in der Interviewsituation im Einzelnen Fragen ergänzt oder ausgelassen wurden. Für die Interviews mit denjenigen Experten, die weder einer der untersuchten NGOs noch einem Fachministerium angehörten, wurde der Fragebogen jeweils individuell auf den zu befragenden Experten zugeschnitten.

Die Experteninterviews wurden zwischen September 2017 und Mai 2018 geführt. Mit Ausnahme des Interviews mit der NGO *UPR Info* fanden somit sämtliche Interviews vor der dritten Überprüfung Deutschlands statt. Für eine bessere Bewertung der Tendenzen und ein umfassenderes Bild dessen, welche Entwicklungen sich in Deutschland in Bezug auf die Beteiligung und den Einfluss von NGOs abzeichnen, wurde im Dezember 2018 ein Nachfolgeinterview mit dem Beobachter des FMR beim Menschenrechtsrat geführt. Zudem wurde zwischen 2016 und 2019 eine Reihe von Hintergrundgesprächen geführt. Die Interviews wurden in der Mehrzahl persönlich geführt, in

einzelnen Fällen fanden Interviews über Skype oder am Telefon statt. Alle Interviewpartner wurden zunächst schriftlich über das Forschungsprojekt und den Umgang mit den erhobenen Daten informiert und um ihr Einverständnis gebeten, die getätigten Aussagen aufzunehmen und namentlich zitieren zu dürfen. Dieses Einverständnis wurde nochmals zu Beginn jedes Interviews eingeholt. Die Interviews dauerten zwischen 30 Minuten und knapp zwei Stunden und wurden mit einer Ausnahme vollständig auf einen Tonträger aufgezeichnet.¹⁶ In einem Protokollbogen wurden direkt im Anschluss an jedes Interview die Interviewsituation sowie Besonderheiten und eventuelle Schwierigkeiten festgehalten (vgl. Kaiser 2014). Im Anschluss wurden die Interviews von der Autorin selbst unterstützt durch eine Hilfskraft nach einheitlichen Transkriptionsregeln in Anlehnung an Dresing/Pehl (2012) transkribiert.¹⁷ Das Interview, für das keine Tonbandaufnahme angefertigt werden konnte, wurde handschriftlich notiert. In einigen Fällen wurden die Befragten im Nachgang des Interviews erneut schriftlich kontaktiert, wenn Unklarheit in Bezug auf einzelne Aussagen bestand. Auch diese ergänzenden Informationen liegen schriftlich vor. Die Transkripte der Interviews sind dieser Arbeit vollständig und, soweit erforderlich, in anonymisierter Form auf einem Datenträger beigelegt.

In Bezug auf den Zugang zu den Experten und die gewonnenen Erkenntnisse aus den Interviews ist an dieser Stelle zu erwähnen, dass die Autorin selbst beruflich im Menschenrechtsbereich tätig ist und somit bereits über persönliche Kontakte und gute Kenntnis zahlreicher Menschenrechtsakteure in Deutsch-

¹⁶ In einem Fall stimmten die Interviewpartner dem Gespräch nur unter der Bedingung zu, dieses nicht aufzuzeichnen und die Aussagen nur anonymisiert zu zitieren.

¹⁷ Die Hilfskraft wurde ausschließlich unterstützend für die Transkription von Interviews herangezogen und war darüber hinaus nicht am Forschungsprojekt beteiligt. Alle Transkripte wurden von der Autorin auf Vollständigkeit und Richtigkeit geprüft.

land verfügte. Dieser privilegierte Zugang kann jedoch Auswirkungen auf die Interviewsituation selbst haben, derer man sich bei der Auswertung und Interpretation bewusst sein muss. Da die befragten Experten der NGOs und die Interviewerin allgemein gesprochen einem vergleichbaren Arbeitsbereich entstammen, setzten die Experten im Interview vielfach eine gute Kenntnis der zentralen menschenrechtlichen Verfahren sowie der Menschenrechtsakteure auf politischer und zivilgesellschaftlicher Ebene voraus. Dies ist ein typisches Merkmal der Kommunikation von Experte und Quasi-Experte, wie sie im Rahmen eines solchen Experteninterviews stattfindet (Pfadenhauer 2005: 104 ff.). Vertrautheit mit den einschlägigen Fachtermini sowie den grundlegenden Sachverhalten und Zusammenhängen des Themenbereichs werden vom befragten Experten beim Interviewenden vorausgesetzt (ebd.: 104). Es finden sich daher Hinweise auf bestimmte Personen oder Ereignisse in den Interviews, die nicht näher erläutert werden, da vorausgesetzt wurde, dass der Interviewerin diese bekannt sind. Ein Vorteil dieser Interviewsituation kann daraus entstehen, dass die befragten Experten aufgrund des ähnlichen Kenntnisstands und der teils persönlichen Bekanntheit offener sind und mehr Informationen preisgeben, als dies gegenüber einer gänzlich unbekanntem Person der Fall wäre.

4.4.5 Datenauswertung

Alle transkribierten Interviews wurden zunächst mit Hilfe der Software MAXQDA codiert. Die Kategorienbildung erfolgte dabei deduktiv-induktiv (Kuckartz 2016: 95 f.). Da bereits ein Interviewleitfaden als ein die Datenerhebung systematisierendes und strukturierendes Mittel vorlag, wurde zunächst ein grobes Kategoriensystem aus dem Interviewleitfaden abgeleitet und alle Interviews damit codiert. Anschließend erfolgte eine weitere Ausdifferenzierung durch die Bildung von Subkategorien am Material (Kuckartz 2016: 72 ff.; Schreier 2012: 58 ff.), wobei das gesamte Material mehrfach durchlaufen wurde. Im

Anschluss wurde das Interviewmaterial durch eine inhaltlich strukturierende Inhaltsanalyse ausgewertet und interpretiert (vgl. Kuckartz 2016: 100ff.).

4.5 **Grenzen des methodischen Ansatzes**

Unter 4.1 wurde erläutert, dass die Stärke von Fallstudien darin liegt, Prozesse nachvollziehbar zu machen und dadurch ein möglichst genaues Verständnis von Zusammenhängen zu erzeugen. Die vorliegende Fallstudie kann ein solches tiefergehendes Verständnis von den Prozessen erzeugen, die in der Bundesrepublik Deutschland im Zusammenhang mit der UPR ablaufen. Es stellt sich jedoch die Frage, inwiefern die Methode Grenzen für die Generalisierbarkeit der Erkenntnisse aufweist.

Berücksichtigt werden muss zunächst ein Aspekt, der die Erkenntnisse aus Experteninterviews betrifft. Ein grundsätzliches Merkmal qualitativer Forschung ist die Tatsache, dass Erkenntnisse in einem ganz spezifischen Kontext gewonnen werden und daher vor diesem Hintergrund interpretiert werden müssen (Schreier 2012: 22). Bei der Durchführung von Experteninterviews ergeben sich zunächst aus der Interviewsituation selbst bestimmte Rahmenbedingungen, die Einfluss auf das Gespräch haben können (ebd.). Daneben können sich in Bezug auf die erhobenen Daten Defizite aus der Tatsache ergeben, dass die interviewten Experten während des Gesprächs eine bestimmte Rolle einnehmen und beispielsweise „Fragen im Sinne sozialer Erwünschtheit“ (Kaiser 2014: 33) beantworten oder „bewusst oder unbewusst irreführende Informationen preis[geben]“ (ebd.). Zudem hängen die erhobenen Daten auch insofern von den interviewten Personen selbst ab, dass sich die Experten möglicherweise unterschiedlich gut an zurückliegende Ereignisse erinnern können und einen sehr unterschiedlichen Erzählstil haben (Behnke et al. 2010: 246).

Da die Fallstudie lediglich die Prozesse in *einem* Land untersucht, ist fraglich, ob diese auf andere Länder übertragbar sind. Unter 4.3 wurde bereits darauf hingewiesen, dass NGOs in vielen Ländern nicht alle der aufgezeigten Möglichkeiten und Gestaltungsspielräume nutzen können, die ihnen in Deutschland offen stehen. Allerdings zeigen sich bestimmte Themen und Aspekte in Bezug auf NGO-Beteiligung und Einfluss in der Fallstudie wiederholt und lassen bestimmte Muster erkennen. Dies erlaubt somit bereits eine erste Generalisierung der Erkenntnisse (Stake 1995: 7). Zwar ist bei solchen Fallstudiendesigns keine universelle Gültigkeit der Ergebnisse zu erwarten, dennoch sind sie nach Yin „generalizable to theoretical propositions“ (Yin 2009: 15). Die Ergebnisse der Datenerhebung beschreiben jedoch relevante Phänomene in Bezug auf die NGO-Beteiligung, die zu einem gewissen Grad auf andere Länder übertragen und somit für die wissenschaftliche Diskussion generalisiert werden können. Das Ziel einer Fallstudie ist es daher, „to expand and generalize theories (analytic generalization) and not to enumerate frequencies (statistical generalization)“ (ebd.). Die Ergebnisse von Fallstudien lassen somit Aussagen in Bezug auf theoretische Annahmen zu und können einen Beitrag zur Theorieentwicklung leisten und bereits bestehende Theorien präzisieren (Blatter et al. 2007: 129; Yin 2009: 15).

Im Folgenden sollen die Erkenntnisse bisheriger Forschung zur Partizipation von NGOs im Rahmen der UPR und der Wirkung ihrer Beteiligung zusammengefasst werden.

5 Forschungsstand

Die Reform des Menschenrechtsschutzsystems der Vereinten Nationen, die mit der Gründung des Menschenrechtsrats einherging, wurde von wissenschaftlicher Seite ausführlich beleuchtet und es liegt eine Fülle entsprechender Literatur vor.¹⁸ Die vorrangig rechtswissenschaftliche Literatur zu diesem Reformprozess befasst sich insbesondere mit institutionellen Aspekten des Rats und der Frage, wie erfolgreich es gelungen ist, durch seine Gründung die Schwächen, welche die Arbeit der Kommission bestimmten, zu beheben. Ein zentraler Aspekt ist hierbei das neu geschaffene UPR-Verfahren.

Wie die sehr kontroverse wissenschaftliche Diskussion zu den Stärken und Schwächen des UPR-Verfahrens in Kapitel 2.2 deutlich macht, stehen dabei die Rolle der Staaten und ihr Umgang mit der UPR im Fokus der Untersuchungen. Dies ist nachvollziehbar, da es die Staaten selbst sind, welche die Überprüfungen durchführen und die Empfehlungen anschließend umsetzen. Allerdings gibt es weitere Akteure, die eine wichtige Rolle dabei spielen können, die Effektivität und Wirksamkeit der UPR zu erhöhen. Dies können beispielsweise Parlamentsmitglieder sein, zu deren Rolle bisher nur sehr vereinzelt überhaupt Untersuchungen vorliegen (Diaz Piola et al. 7.12.2015; Kirchmeier 2009: 1). Aufgrund ihrer direkten Beteiligung am Verfahren scheinen NGOs bedeutendere Akteure im Zusammenhang mit der UPR zu sein. In der Forschung zur UPR nehmen sie bisher jedoch keinen großen Stellenwert ein. Im Folgenden soll zunächst erläutert werden, woraus sich diese Bedeutung der NGOs ergibt. Im Anschluss werden die Erkenntnisse bisheriger Forschung in Bezug auf die NGO-Beteiligung in den einzelnen Phasen dargelegt.

¹⁸ Für eine Übersicht zu dieser Literatur siehe u.a. Bernaz (2009): 75; Callejon (2008): 323; Landolt/Woo (2017): 408.

5.1 Bedeutung von NGOs für das UPR-Verfahren

Eine Reihe wissenschaftlicher Untersuchungen misst nationalen und internationalen Nichtregierungsorganisationen eine gewisse Bedeutung für die Wirksamkeit des UPR-Verfahrens bei (Boyle 2009: 45; Charlesworth/Larking 2014: 16; McMahon 2013; Schokman/Lynch 2014: 126). Dies resultiert zunächst aus der Tatsache, dass die Beteiligung nichtstaatlicher Akteure dem zwischenstaatlichen Verfahren größere Legitimität verleiht: „Without CSO input into the recommendation process (as well as overseeing state compliance with accepted recommendations), the UPR would be a more isolated, weaker and less legitimate mechanism“ (McMahon 2013: 3).

Die Einschätzung bezieht sich darüber hinaus jedoch insbesondere auf den inhaltlichen Beitrag von NGOs, da sie als von der Regierung unabhängige Organisationen eine andere Sichtweise in die UPR einbringen (McMahon 2013: 3; Schokman/Lynch 2014: 129 ff.). Aufgrund ihrer häufig detaillierten Kenntnisse der zentralen menschenrechtlichen Herausforderungen im überprüften Land können sie die Darstellung im Staatenbericht ergänzen oder dieser mitunter widersprechen (Duggan-Larkin 2010: 565). Immer wieder sind NGOs sogar die einzigen am Verfahren beteiligten Akteure, die überhaupt auf bestimmte Menschenrechtsprobleme im überprüften Staat hinweisen (ebd.: 570 f.). Anders als Regierungsvertreter, die bei der Abgabe von Empfehlungen die bilateralen Beziehungen zu dem betroffenen Staat berücksichtigen müssen und ihre Empfehlung entsprechend vorsichtig formulieren könnten, sind NGOs in der Position, in ihren Berichten und der mündlichen Stellungnahme auch sehr kontroverse Themen klar anzusprechen (Cowan 2014: 59; McMahon 2013: 3). Sie bereichern das Verfahren dadurch inhaltlich erheblich (McMahon 2013: 12 f.) und tragen dazu bei, dass wichtige und drängende menschen-

rechtliche Probleme in den UPR-Überprüfungen thematisiert werden. Bedeutend ist die Rolle von NGOs schließlich auch für die Umsetzung, indem sie die Empfehlungen auf nationaler Ebene bekannt machen, eine Diskussion über die Umsetzung anstoßen, Druck auf die politisch Verantwortlichen erzeugen und die Umsetzungsfortschritte beobachten (HRLC/ISHR 2013; Schokman/Lynch 2014). Wie bereits erläutert fehlen für diese Phase konkrete, verbindliche Vorgaben für die Staaten, weshalb NGOs die Maßnahmen ihrer Regierung in erster Linie kritisch begleiten und gegebenenfalls eine fehlende Umsetzung anmahnen können. Im gesamten Prozess wird dabei insbesondere NGO-Koalitionen eine bedeutende Rolle beigemessen (Schokman/Lynch 2014: 133). Sie verfügen über besonders umfangreiche Fachexpertise, die sie in das Verfahren einbringen können sowie meist über hohe Glaubwürdigkeit, was ihnen die Beeinflussung des gesamten UPR-Prozesses besser ermöglicht. Zudem stellen sie die langfristige Auseinandersetzung mit der Umsetzung der UPR-Empfehlungen durch den überprüften Staat sicher (ebd.).

Gerade weil NGOs eine so zentrale Rolle für die Arbeit des Menschenrechtsrats zugeschrieben wird, ist es erstaunlich, dass sie in wissenschaftlichen Publikationen zum Menschenrechtsrat – und insbesondere zur UPR – kaum Berücksichtigung finden (Landolt/Woo 2017: 409). Wie im Folgenden dargestellt, ergeben sich aus den Überprüfungsdocumenten der UPR verschiedener Länder sowie aus Publikationen und Informationen der NGOs selbst zahlreiche Hinweise darauf, dass die Beteiligung der NGOs bei der UPR nur eingeschränkt stattfand oder sogar unterblieben ist – und zwar auch in demokratischen Ländern. Landolt/Woo konstatieren dazu: „Even though some UN member states helped institutionalize NGO participation and information provision at the CHR/HRC, all states at some point resist and undermine it - whether systematically (authoritarian states) or only in cases that relate to themselves or allied states (democratic states)” (ebd.: 411). Die Autoren gehen davon

aus, dass die zusätzlichen Möglichkeiten und Chancen, welche die UPR für Advocacy-Arbeit eröffnet, eine stärkere Beteiligung von NGOs an den Prozessen des Menschenrechtsrats fördert und nationale NGOs wiederum mit größerer Aufmerksamkeit des Menschenrechtsrats für ihre Anliegen rechnen können (ebd.: 413). Die UPR müsste aus diesen Gründen für NGOs ein hilfreiches Instrument für ihre Arbeit darstellen. Die bisherige Forschung liefert zu diesen Annahmen jedoch nur ansatzweise Erkenntnisse: „Questions concerning how these increased participatory opportunities for NGOs in the HRC have influenced NGO activities and state human rights practices, as well as how NGOs have influenced the HRC, deserve more attention“ (ebd.: 409).

5.2 Nationaler Konsultationsprozess mit der Zivilgesellschaft

Informationen dazu, wie der nationale Konsultationsprozess in den überprüften Staaten abläuft, sind in der Literatur bisher nur vereinzelt zu finden. Die Vorgabe, NGOs in den Konsultationsprozess einzubeziehen, wird grundsätzlich positiv bewertet und als Vergrößerung der Beteiligungsmöglichkeiten von NGOs gesehen (La Vega/Lewis 2011: 369; Schokman/Lynch 2014: 131). Eine eingeschränkte Beteiligung wird von Schokman/Lynch lediglich in solchen Ländern gesehen, in denen NGOs grundsätzlich nicht erlaubt sind oder nicht gehört werden (Schokman/Lynch 2014: 131). La Vega/Lewis führen in ihrem Beitrag einige Beispiele für eine gelungene Konsultation an (La Vega/Lewis 2011: 369 f.), FIACAT nennt neben positiven Beispielen jedoch auch eine Reihe von Staaten, die bei der UPR entweder kaum Auskunft zur Konsultation mit NGOs gaben oder in denen diese nur unzureichend erfolgte (FIACAT 2009: 8). Die Beispiele vermitteln einen ersten Eindruck davon, wie unterschiedlich Regierungen mit dem nationalen Konsultationsprozess umzugehen scheinen. NGOs selbst machen in ihren

für die Überprüfung eingereichten Berichten teils deutlich, dass sie aus ihrer Sicht nicht ausreichend von der Regierung ihres Landes in die Konsultationen einbezogen wurden oder kein ernsthafter Konsultationsprozess stattfand.¹⁹ Diese Äußerungen beziehen sich, wie auch Landolt/Woo feststellen, auf Staaten mit demokratischen Regierungssystemen, und widersprechen damit der Annahme von Schokman/Lynch, es handle sich nur um ein Problem in autoritär regierten Ländern.²⁰ Die Ausgestaltung nationaler Konsultationsprozesse und die Beteiligung von NGOs daran sind in der Praxis demnach offenbar sehr unterschiedlich ausgeprägt und auch in demokratischen Staaten möglicherweise eingeschränkter, als in der Literatur teils angenommen wird.

5.3 Bereitstellung von Informationen für die Überprüfung

Als besonders wichtig wird in der Forschung die Möglichkeit für NGOs bewertet, Informationen direkt in die Überprüfung einfließen zu lassen. Die Berichte, deren Zusammenfassung eines der drei offiziellen Überprüfungsdokumente bildet, können auch von NGOs ohne ECOSOC-Akkreditierung eingereicht werden, was insbesondere die Beteiligungsmöglichkeiten nati-

¹⁹ Siehe hierzu beispielsweise die Stakeholder-Berichte zur Überprüfung von Deutschland, Luxemburg, Argentinien und Japan FMR: Joint NGO Submission - UPR on the Federal Republic of Germany 02.10.2012: 2, https://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session16/DE/JS6_UPR_DE_U_S16_2013_JointSubmission6_E.pdf (Stand: 10.08.2019).; A/HRC/WG.6/15/LUX/3 (12. November 2012): 8; A/HRC/WG.6/14/ARG/3 (19. Juli 2012): 20; A/HRC/WG.6/14/JPN/3 (20. Juli 2012): 11

²⁰ Siehe hierzu beispielsweise die Überprüfungen von Deutschland, Luxemburg, Argentinien und Japan: FMR: Joint NGO Submission - UPR on the Federal Republic of Germany 02.10.2012: 2, https://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session16/DE/JS6_UPR_DE_U_S16_2013_JointSubmission6_E.pdf (Stand: 10.08.2019).; A/HRC/WG.6/15/LUX/3 (12. November 2012): 8; A/HRC/WG.6/14/ARG/3 (19. Juli 2012): 20; A/HRC/WG.6/14/JPN/3 (20. Juli 2012): 11

onaler NGOs verbessert (Landolt/Woo 2017: 409; Moss 2010: 130; Schokman/Lynch 2014: 131). Während theoretische Modelle in erster Linie internationalen NGOs eine entscheidende Rolle für die Beeinflussung von Regierungen zuschreiben, eröffnen die Modalitäten der UPR gerade auch den nationalen oder lokalen NGOs somit bessere Möglichkeiten der Beteiligung. Der verbindliche, öffentliche Zeitplan des Verfahrens führt für NGOs zu Vorhersehbarkeit und guter Planbarkeit ihrer Aktivitäten und ermöglicht eine kontinuierliche Begleitung über den gesamten Überprüfungszyklus (Schokman/Lynch 2014: 143). Zudem hat die aus den NGO-Berichten erstellte Stakeholder-Zusammenfassung ebenso viel Bedeutung für die Überprüfung wie die anderen beiden Dokumente, die als Überprüfungsgrundlage dienen: der Staatenbericht und die Zusammenfassung der Informationen anderer VN-Organen und -Verfahren (Abebe 2009: 11). Rein formal betrachtet erhalten Berichte nichtstaatlicher Akteure somit größere Bedeutung als beim Staatenberichtsverfahren der Vertragsorgane, bei dem Berichte der Zivilgesellschaft als Parallelberichte fungieren (ebd.). Eingeschränkt wird die Bedeutung der Stakeholder-Zusammenfassung gleichwohl dadurch, dass sie im Gegensatz zum Staatenbericht in der Arbeitsgruppe nicht vorgestellt und diskutiert wird (Gómez/Nagora 2015: 265). Negativ wird allerdings die Frist für die Einreichung der Stakeholder-Berichte bewertet, die etwa ein halbes Jahr vor der Überprüfung liegt. Es ist NGOs dadurch nicht möglich, sehr aktuelle Informationen bereitzustellen oder den Staatenbericht zu kommentieren (Sweeney/Saito 2009: 207).

Als weitere mögliche Einschränkung in Bezug auf die Bereitstellung von Informationen durch NGOs könnte die Tatsache gesehen werden, dass dem OHCHR wie in keinem anderen Überprüfungsverfahren inhaltliche Einflussnahme möglich ist. So wäre denkbar, dass die Inhalte der NGO-Berichte nicht ausgewogen in der Zusammenfassung wiedergegeben werden, da nur diejenigen Informationen aufgenommen werden, die aus

Sicht des VN-Hochkommissariats als verlässlich und glaubwürdig gelten (Moss 2010: 131 f.; Sweeney/Saito 2009: 207). Eine Untersuchung von Moss (2010) zu dieser Frage identifiziert Faktoren, die Einfluss darauf haben, welche Inhalte aus den NGO-Berichten vom OHCHR in die Stakeholder-Zusammenfassung aufgenommen werden. Neben der Beachtung formaler Kriterien werden vom OHCHR nach Moss bekannte internationale NGOs mit Konsultativstatus bei den UN und einer Vertretung in Genf eher als glaubwürdig eingestuft, was dazu führt, dass die von ihnen übermittelten Informationen sich mit größerer Wahrscheinlichkeit in der Zusammenfassung des OHCHR wiederfinden (ebd.: 132). Dies würde kleinen, wenig bekannten lokalen NGOs somit geringere Chancen einräumen, in der Zusammenfassung des OHCHR berücksichtigt zu werden. Die Abgabe von gemeinsamen Berichten mehrerer NGOs erhöht ebenfalls die Chance, dass die Informationen in die Stakeholder-Zusammenfassung aufgenommen werden (ebd.: 149). Von den NGOs selbst wurden die Zusammenfassungen des OHCHR nach Sweeney/Saito im ersten Zyklus allerdings nicht als problematisch erachtet (Sweeney/Saito 2009: 207). Diese Wahrnehmung deckt sich im Unterschied zu den Ergebnisse von Moss eher mit den Erkenntnissen von McMahon (2013). Zwar wurde die Frage im Rahmen seiner Untersuchung nur am Rande berücksichtigt, demnach scheinen jedoch die Empfehlungen aus den einzelnen NGO-Berichten mit wenigen Ausnahmen umfassend in der Stakeholder-Zusammenfassung wiedergegeben zu werden (ebd.: 5). Im dritten Überprüfungszyklus wurde das OHCHR allerdings mit dem Vorwurf konfrontiert, die Berichte von mindestens sieben NGOs für die Überprüfung der Volksrepublik China aus der Stakeholder-Zusammenfassung entfernt zu haben und nur teilweise in die erst zwei Tage vor der Überprüfung veröffentlichte, überarbeitete Zusammenfassung aufgenommen zu haben (Demosisto et al. 5.11.2018). Vergleichbare Kritik an einer inhaltlichen Ein-

flussnahme durch das OHCHR hatte es in dieser Form bis dahin nicht gegeben.

5.4 Einfluss von NGOs auf Themensetzung und Inhalt der Empfehlungen

Vor allem zwei Studien gehen bisher der Frage nach, wie viele der Feststellungen und Empfehlungen aus der Stakeholder-Zusammenfassung schließlich in den Empfehlungen an den überprüften Staat enthalten sind. Die Datengrundlage der Studien unterscheidet sich dabei deutlich, dennoch kommen die beiden Untersuchungen zu einem ähnlichen Ergebnis. Moss (2010) untersuchte die Überprüfungen von 16 Ländern im Jahr 2008, also in der Anfangsphase der UPR, und analysierte dafür alle 745 Feststellungen und Empfehlungen, die sich in den Stakeholder-Zusammenfassungen für die Überprüfung dieser Staaten fanden (ebd.: 123). McMahon (2013) analysierte einen etwa dreimal so umfangreichen Datensatz: Er untersuchte 2448 NGO-Feststellungen und Empfehlungen aus den Stakeholder-Zusammenfassungen der dritten bis 13. Sitzung der UPR-Arbeitsgruppe zwischen 2008 und 2012 daraufhin, in welchem Umfang diese in den offiziellen Empfehlungen an den überprüften Staat enthalten waren (ebd.: 6).

Beide Autoren kommen in ihren Studien zu einem sehr ähnlichen Ergebnis: Nach McMahon finden sich 67 Prozent und somit rund zwei Drittel der Feststellungen und Empfehlungen aus der Stakeholder-Zusammenfassung in den offiziellen Empfehlungen an den überprüften Staat wieder (McMahon 2013: 7; Moss 2010: 123). Moss kommt auf einen Anteil von 70 Prozent der NGO-Empfehlungen aus den Stakeholder-Zusammenfassungen im Abschlussbericht (Moss 2010: 123). Es lässt sich somit festhalten, dass etwa zwei Drittel der Forderungen und Anliegen, die NGOs in das UPR-Verfahren hineintragen, im Überprüfungsergebnis enthalten sind. Allerdings ist nur schwer nachzuvollziehen, ob sich Staaten bei ihren Empfehlungen

tatsächlich auf Informationen von NGOs bezogen haben oder auf andere Quellen wie beispielsweise die Zusammenfassung der Informationen der VN-Ausschüsse und -Verfahren (ebd.: 140). Ein nahezu identischer Wortlaut zwischen Formulierungen aus der Stakeholder-Zusammenfassung und den Empfehlungen an den überprüften Staat, der einen Zusammenhang naheliegend erscheinen lässt, findet sich nur selten (McMahon 2013: 12).

Zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen die beiden Untersuchungen hinsichtlich der Frage, wie viele dieser Empfehlungen, die Themen der Zivilgesellschaft beinhalten, vom überprüften Staat akzeptiert wurden. Dies ist vermutlich auch auf die erwähnte unterschiedliche Datengrundlage und Auswertungsmethodik der beiden Untersuchungen zurückzuführen. Während nach Moss solche Empfehlungen nur zu 38 Prozent vom überprüften Staat akzeptiert wurden (Moss 2010: 124), unterteilte McMahon die Empfehlungen der Staaten zunächst danach, ob sie keine, eine allgemeine oder eine sehr deutliche Parallele zu Empfehlungen der NGOs aufwiesen. Er kommt dann zu dem Ergebnis, dass 80 Prozent der Empfehlungen, die eine allgemeine oder große inhaltliche Übereinstimmung mit NGO-Empfehlungen aufweisen, vom überprüften Staat auch akzeptiert wurden (McMahon 2013: 8). Dieses Ergebnis scheint zunächst auf eine deutlich größere Akzeptanz hinzudeuten als bei Moss. Allerdings weisen lediglich 41 Prozent dieser Empfehlungen inhaltlich eine sehr große Ähnlichkeit mit den Empfehlungen der NGOs auf; der deutlich größere Teil ist eher vage und allgemein formuliert. McMahon geht davon aus, dass Staaten diese allgemein gehaltenen Empfehlungen leichter akzeptieren, da sie weniger konkrete Maßnahmen beinhalten und bei der Umsetzung größeren Spielraum lassen (ebd.: 12).

5.5 Partizipation von NGOs während der Überprüfung

Ein zentraler Kritikpunkt richtet sich in der wissenschaftlichen Diskussion auf die Reduktion von NGOs auf reine Beobachter des interaktiven Dialogs, die an der eigentlichen Überprüfung nicht aktiv teilnehmen können (Abebe 2009: 29; Lilliebjerg 2008: 311; Moss 2010: 130; Sweeney/Saito 2009: 208). Gerade in dieser Phase der Überprüfung, in der die zentralen Menschenrechtsprobleme eines Staats thematisiert und Empfehlungen zur Verbesserung der Menschenrechtslage ausgesprochen werden, haben NGOs keine Interventionsmöglichkeiten. Sie müssen sich daher darauf verlassen, dass die zentralen Themen von den Staaten selbst aufgegriffen werden. Zudem ist das Rede-recht in der Sitzung des Menschenrechtsrats vor der offiziellen Annahme des Überprüfungsergebnisses an die Akkreditierung beim ECOSOC geknüpft und somit NGOs mit Konsultativstatus vorbehalten.

Es bleiben NGOs im direkten Zusammenhang mit der Überprüfung somit nur informelle Möglichkeiten für Advocacy-Arbeit, aus denen sich dennoch Chancen zur inhaltlichen Einflussnahme auf den interaktiven Dialog ergeben können (McMahon 2013; Moss 2010; Schokman/Lynch 2014). So können NGOs beispielsweise unmittelbar vor einer Überprüfung durch Parallelveranstaltungen und gezielte Lobbyarbeit bei anderen Staaten auf die aus ihrer Sicht wichtigsten Menschenrechtsprobleme im überprüften Staat aufmerksam machen mit dem Ziel, dass andere Regierungsvertreter diese Themen im interaktiven Dialog aufnehmen (Schokman/Lynch 2014: 132-134 ; UPR Info 2016a: 5).

5.6 Zentrale Rolle von NGOs in der Umsetzungsphase

Schließlich wird den zivilgesellschaftlichen Akteuren in der Literatur eine zentrale Funktion für ein effektives Follow-up und die Umsetzung der Empfehlungen zugeschrieben (HRLC/ISHR 2013; Schokman/Lynch 2014; UPR Info 2012). Nur wenn die öffentlichen Versprechen eines Staats auch zu Umsetzungsmaßnahmen führen, kann sich das UPR positiv auf die Menschenrechtssituation vor Ort auswirken. Dass die Beteiligung von NGOs nicht nur relevant für die Umsetzung und eine langfristige positive Wirkung des Verfahrens ist, sondern von der Staatengemeinschaft auch gewünscht wird, lässt sich aus Resolution 16/21 schließen. Nichtstaatliche Akteure sollen in ihrem Bericht zur nächsten Überprüfung demnach Informationen über das bisherige Follow-up aufnehmen, während die überprüften Staaten zu einer breiten Konsultation aller relevanten Stakeholder im Zusammenhang mit der Umsetzung ermutigt werden (A/HRC/RES/16/21 12. April 2011: Rn. 8, 17). NGOs kommt somit auch die Rolle zu, den Umsetzungsprozess auf nationaler Ebene zu begleiten und die Umsetzung der Empfehlungen zu beobachten (McMahon 2012: 11). Anlässlich des Zwischenberichts und der Vorbereitung auf die nächste Überprüfung - aber beispielsweise auch anlässlich des Besuchs durch einen Sonderberichterstatter - bestehen zudem Gelegenheiten, den Umsetzungsstand zu überprüfen und gegebenenfalls weitere Maßnahmen anzumahnen (McMahon 2013; Schokman/Lynch 2014). Damit können NGOs eine wichtige Kontrollfunktion ausüben. Konkretere Vorgaben zur Follow-up-Phase und dazu, wie Staaten die Zivilgesellschaft in diese einbeziehen sollen, gibt es jedoch nicht. Den überprüften Staaten bleibt daher in der Umsetzungsphase viel Spielraum, bis hin zu lediglich symbolischen Maßnahmen (Kälin 2014: 39). Dies ist als großer Schwachpunkt des Verfahrens zu bewerten, zumal die Empfehlungen, die im Abschlussbericht festgehalten

sind, nicht bindend sind und es an internationalen Durchsetzungsmechanismen fehlt (HRLC/ISHR 2013: 2). Umso bedeutender sind daher NGOs, die eine Öffentlichkeit für das Verfahren herstellen, die Regierung an die Einhaltung ihrer Verpflichtungen erinnern und die Umsetzung der Empfehlungen überwachen und anmahnen können (UPR Info 2012: 5). Was bereits in Bezug auf die Konsultation vor der Überprüfung erwähnt wurde, lässt sich ebenso auf den Follow-up-Prozess übertragen. Auch die Beteiligung von NGOs am Umsetzungsprozess ist in der Praxis möglicherweise deutlich weniger ausgeprägt, als vielfach angenommen wird; allerdings besteht hierzu weiterer Forschungsbedarf. Zudem ist fraglich, ob ein kontinuierliches Engagement von NGOs über den gesamten UPR-Zyklus, von dem in der Literatur immer wieder ausgegangen wird, in der Praxis überhaupt möglich ist.

Die wissenschaftliche Diskussion um das UPR-Verfahren, seine Wirkung und Effektivität wirft verschiedene Fragen auf, die bisher nur unzureichend beantwortet werden können. Aus der zunehmenden Datenfülle des zweiten und dritten Überprüfungszyklus lassen sich nun wertvolle Erkenntnisse über das Verfahren ziehen, weshalb weitere Forschung auf diesem Gebiet lohnend ist. Insgesamt befasst sich die bisherige Forschung schwerpunktmäßig mit rechtlichen Fragen des Verfahrens sowie den prozeduralen Aspekten während der Überprüfung in der Arbeitsgruppe des Menschenrechtsrats. Nationale Prozesse in den einzelnen Ländern - vor allem in Bezug auf die Umsetzung von Empfehlungen und die daran beteiligten Akteure - werden bisher wenig beleuchtet. Der zivilgesellschaftlichen Beteiligung wird zwar eine wichtige Rolle für die Effektivität des Verfahrens und seine langfristige Wirksamkeit zugeschrieben; sie findet jedoch offenbar in sehr unterschiedlichem Maße statt. Hier besteht weiterer Forschungsbedarf, um den positive Beitrag von NGOs für das Verfahren und ihren Einfluss darauf genauer bestimmen zu können: „In light of the importance of CSO influence in the UPR for securing meaningful

human rights improvements, there is a need for empirically-based research to deepen understanding of this influence and how it may evolve as the process matures" (McMahon 2013: 3).

6 EU-weite NGO-Beteiligung im Überblick

Da bis zum jetzigen Zeitpunkt keine tiefergehenden Analysen zur NGO-Partizipation unter den genannten Gesichtspunkten vorliegen, gilt es zunächst, einen Überblick darüber zu erhalten, in welchem Umfang und welcher Form NGO-Partizipation überhaupt in den ersten beiden Zyklen stattgefunden hat. Dieser Überblick soll anhand der schriftlichen Berichte erstellt werden, welche die NGOs für die UPR einreichen können. Hierfür wurden die NGO-Berichte, welche für die ersten beiden UPR-Überprüfungen der 28 Mitgliedsstaaten der Europäischen Union eingereicht wurden, ausgewertet. Durch die Analyse der Berichte einer größeren Anzahl von Ländern wird es möglich, Beteiligungsstrategien zu erkennen und darzustellen, in welchem Umfang NGOs Berichte für die UPR einreichten, welche Art von Berichten dies waren und welche NGOs sich an dem Verfahren beteiligten. Beobachtungen, die sich aus dem EU-Überblick ergeben, werfen wichtige Fragen für die anschließende Fallstudie auf und erlauben es darüber hinaus, die Erkenntnisse der Fallstudie anschließend vor diesem Hintergrund einzuordnen und zu bewerten.

Einführend soll jedoch zunächst die Europäische Union als Akteurin im und für den Menschenrechtsrat knapp dargestellt werden. So kam der EU im Zusammenhang mit dem institutionbildenden Prozess eine wichtige Rolle zu (Rathgeber 2009b: 151). Beobachter des Prozesses erachten den Einsatz einzelner EU-Staaten und insbesondere der deutschen Ratspräsidentschaft als entscheidend dafür, dass die zentralen Bestandteile der ehemaligen Kommission übernommen wurden, der Menschenrechtsrat institutionell nicht geschwächt und ein vergleichsweise offenes und unparteiisches UPR-Verfahren geschaffen wurde (Nowak 2016: 422; Rathgeber 2009b: 151). Die

Stärkung der Partizipation von NGOs hatte dabei für die EU-Staaten große Bedeutung (Council of the EU 16.03.2006: 2) und es war insbesondere ihrem Druck zu verdanken, dass neben dem Staatenbericht auch die beiden anderen genannten Berichte mit Informationen von VN-Experten sowie nichtstaatlichen Akteuren zur Grundlage der UPR-Überprüfung wurden (Nowak 2016: 424). Sie setzte sich auch dafür ein, die wichtigen Errungenschaften der ehemaligen Kommission fortzuführen und die Partizipation von NGOs und Sonderverfahren im Menschenrechtsrat sicherzustellen (Rat der Europäischen Union/Europäische Kommission 2007: 61 f.).

Nach dem Abschluss der Verhandlungen über den institutionbildenden Text verpflichtete sich die EU, eine effektive Arbeitsweise des Menschenrechtsrats sicherzustellen (Europäische Kommission 2007: 3). Trotz der Gefahr von Politisierung erachtete sie den Menschenrechtsrat als das zentrale Gremium für den weltweiten Schutz und die Förderung von Menschenrechten und nimmt im Menschenrechtsrat nach eigener Aussage seitdem eine sehr aktive Rolle ein (ebd.: 35). In ihrem Jahresbericht 2008 zur Menschenrechtslage zieht die EU bereits eine positive Bilanz in Bezug auf die zivilgesellschaftliche Beteiligung bei den ersten UPR-Überprüfungen:

„Following the first two cycles, it is worth highlighting that the process of preparation of a number of national reports was an incentive for many SuRs to involve civil society organizations in the evaluation of national human rights situation" (Rat der Europäischen Union 27. November 2008: 127).

Durch die Verabschiedung des Strategischen Rahmens im Jahr 2012 und die Einrichtung des Amtes des EU-Sonderbeauftragten für Menschenrechte wurde die Bedeutung von Menschenrechten in den Außenbeziehungen der EU noch einmal deutlich gestärkt (Nowak 2016: 431). Sie verpflichtet sich darin, mit ihrer ganzen Macht für die Achtung der Menschenrechte einzutreten (Rat der Europäischen Union 25.06.2012: 3)

und selbst eine Vorbildrolle im Menschenrechtsschutz einzunehmen (ebd.: 4). Dies wurde im folgenden EU-Aktionsplan für Menschenrechte und Demokratie aus dem Jahr 2015 bekräftigt, der einen besonderen Fokus auf die Zusammenarbeit mit lokalen zivilgesellschaftlichen Akteuren und ihre Stärkung legt (Rat der Europäischen Union 2015).

Allerdings konnte die EU nach Ansicht einiger Autoren ihre führende Rolle im Menschenrechtsrat nicht aufrechterhalten. So warfen ihr andere Staaten unter anderem Doppelmoral in Bezug auf wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vor (Gowan/Brantner 2008: 38; Nowak 2016: 431 f.; Nowak 2016: 431f.; Rathgeber 2009b: 152 f.) und sie erscheint aufgrund ihres zurückhaltenden Auftretens im Menschenrechtsrat als schwacher Akteur (Rathgeber 2009b: 153). Europäische Institutionen selbst sowie NGOs beobachteten in den ersten Jahren nach der Arbeitsaufnahme des Menschenrechtsrats eine zunehmende Kluft zwischen dem Selbstverständnis der EU als führendem Menschenrechtsakteur und ihrer passiven Haltung im Menschenrechtsrat und konstatierten das Fehlen einer EU-Führungsrolle in dem Gremium (Europäisches Parlament, Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten 26.09.2008: Rn. 44; Gowan/Brantner 2008: 46; Roth 2007). Im Folgenden soll die NGO-Partizipation der ersten beiden UPR-Zyklen in den Blick genommen werden.

6.1 Zahlenmäßige NGO-Beteiligung in den ersten beiden Überprüfungszyklen

Um besser einordnen zu können, wie sich die NGO-Beteiligung in Deutschland im Vergleich zu seinen europäischen Nachbarn darstellt, soll diese Beteiligung in Form von Berichten quantitativ betrachtet aber auch die Form der Beteiligung beispielsweise durch Vernetzung analysiert werden.

6.1.1 Eingereichte Berichte für die Überprüfungen der EU Staaten

Tabelle 3 zeigt die Anzahl der pro EU-Staat von NGOs eingereichten Berichte für die ersten beiden Überprüfungszyklen.²¹ Die EU-Staaten sind dabei absteigend nach ihrer Bevölkerungszahl zu Beginn des zweiten Überprüfungszyklus im Jahr 2012 sortiert.²² In Klammern ist die Anzahl der Berichte angegeben, die von mehreren NGOs als gemeinsame Stellungnahme (JS) eingereicht wurden. Zudem zeigt die Tabelle die Gesamtzahl der eingereichten Berichte und in Klammern die Gesamtzahl der gemeinsamen Stellungnahmen pro Land. Die Zunahme der eingereichten Berichte vom ersten auf den zweiten Zyklus ist mit (+) gekennzeichnet, die Abnahme mit (-), blieb die Anzahl der Berichte gleich, ist dies mit (=) gekennzeichnet.

²¹ OHCHR: Universal Periodic Review, Documentation, UPR by Country, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/Documentation.aspx> (Stand: 05.05.2017). Internetseite, Universal Periodic Review, Documentation. Die Tabelle und die folgenden Ausführungen beziehen sich auf die Informationen, die das OHCHR zur UPR jedes einzelnen Landes auf seiner Internetseite veröffentlicht.

²² Eurostat: Population on 1 January - Persons. 15.02.2017, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tps00001> (Stand: 27.02.2017).

Tabelle 3: Anzahl NGO-Berichte 1. und 2. Zyklus EU-Länder²³

Land	1. Zyklus	2. Zyklus	Entwick- lung	Gesamtzahl Berichte und JS
Deutschland	10 (3)	23 (8)	+	33 (12)
Frankreich	19 (2)	27 (2)	+	46 (4)
Vereinigtes Königreich	19 (1)	71 (14)	+	90 (15)
Italien	10 (1)	25 (10)	+	35 (11)
Spanien	11 (3)	23 (8)	+	34 (11)
Polen	9 (1)	13 (6)	+	22 (7)
Rumänien	16 (2)	11 (3)	-	27 (5)
Niederlande	4 (1)	14 (5)	+	18 (6)
Belgien	7 (1)	45 (23)	+	52 (24)
Griechenland	9 (1)	7 (2)	-	16 (3)
Tschechien	4 (2)	7 (4)	+	11 (6)
Portugal	2 (0)	5 (2)	+	7 (2)
Schweden	12 (1)	19 (8)	+	31 (9)
Ungarn	7 (2)	19 (12)	+	26 (14)
Österreich	14 (2)	17 (8)	+	31 (10)
Bulgarien	10 (1)	9 (5)	-	19 (6)
Dänemark	14 (4)	11 (4)	-	25 (8)
Finnland	5 (0)	9 (4)	+	14 (4)
Slowakei	6 (1)	7 (3)	+	13 (4)
Irland	58 (5)	46 (6)	-	104 (11)

²³ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Country_codes/de (Stand: 3.02.2020).

Kroatien	9 (2)	4 (3)	-	13 (5)
Litauen	8 (6)	9 (6)	+	17 (12)
Land	1. Zyklus	2. Zyklus	Entwick- lung	Gesamtzahl Berichte und JS
Slowenien	5 (0)	3 (0)	-	8 (0)
Lettland	5 (1)	3 (0)	-	8 (1)
Estland	3 (1)	4 (1)	+	7 (2)
Zypern	4 (0)	4 (2)	=	8 (2)
Luxemburg	2 (1)	6 (1)	+	8 (2)
Malta	3 (1)	5 (1)	+	8 (2)

Quelle: eigene Darstellung nach OHCHR: Universal Periodic Review, Documentation, UPR by Country, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/Documentation.aspx> (Stand: 05.05.2017).

In Bezug auf die 28 EU-Mitgliedsländer lässt sich bei der NGO-Beteiligung an den ersten beiden Überprüfungszyklen Folgendes feststellen:

Betrachtet man die Gesamtzahl der von NGOs eingereichten Berichte, zeigt sich, dass im überwiegenden Teil der Länder die Anzahl von NGO-Berichten vom ersten zum zweiten Überprüfungszyklus deutlich angestiegen ist. Im ersten Zyklus wurden insgesamt 261 Berichte eingereicht, im zweiten Zyklus 446 Berichte. Die Spalte „Entwicklung“ in Tabelle 3 verdeutlicht die Zu- oder Abnahme der Anzahl der Berichte vom ersten auf den zweiten Zyklus. Eine erste Erklärung hierfür kann die zunehmende Bekanntheit des UPR-Verfahrens unter den NGOs im zweiten Zyklus sein, da viele NGOs zu diesem Zeitpunkt entweder selbst bereits Erfahrung mit der UPR gemacht hatten oder sich auf die Erfahrung anderer NGOs und die Dokumentation auf der Internetseite des OHCHR stützen konnten (Schokman/Lynch 2014: 145). Während die Anzahl der einge-

reichten Berichte für die erste Überprüfung noch keine Aussage über die langfristige Beteiligung von NGOs erlaubt, lässt sich aus der Beteiligung an der zweiten Überprüfungsrunde eine erste Tendenz ablesen. Weitere Überprüfungsrounden werden zeigen, ob die Tendenz zu einer weiteren Zunahme oder zum Rückgang der Beteiligung gehen wird.

Auffallend sind die großen Unterschiede zwischen den Ländern bezüglich der Anzahl der eingereichten NGO-Berichte. Diese reichten von nur zwei Berichten in der ersten Überprüfung von Portugal und Luxemburg bis zu 71 eingereichten Berichten bei der zweiten Überprüfung des Vereinigten Königreichs. Dort, wie auch in Belgien, ist zudem ein sprunghafter Anstieg von NGO-Berichten zu beobachten. Rechnet man die in den ersten beiden Überprüfungszyklen pro Land eingereichten NGO-Berichte zusammen, zeigt sich, dass etwa in einem Drittel der EU-Länder insgesamt über 30 Berichte eingereicht wurden. In etwa einem Drittel der EU-Länder liegt die Zahl der in den ersten zwei Zyklen eingereichten NGO-Berichte zwischen 13 und 29 Berichten. In etwa einem Drittel der Länder scheint die NGO-Beteiligung schließlich auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau zu stagnieren. Die Anzahl der NGO-Berichte lag dort zwischen sieben und elf Berichten insgesamt. In diesen Ländern stieg die Anzahl der eingereichten Berichte vom ersten auf den zweiten Überprüfungszyklus wenn überhaupt nur sehr leicht an.

Bei einem ersten Blick auf Tabelle 3 liegt die Schlussfolgerung nahe, dass die Beteiligung von NGOs in den bevölkerungsreichsten EU-Ländern am Größten ist, da diese Länder bereits zahlenmäßig über eine größere Anzahl von NGOs verfügen, die sich aktiv an den menschenrechtlichen Überprüfungsverfahren der Vereinten Nationen beteiligen können. Die Anordnung der EU-Staaten nach ihrer Bevölkerungszahl zeigt zwar, dass die fünf bevölkerungsreichsten Länder Deutschland, Frankreich, das Vereinigte Königreich, Italien und Spanien tatsächlich über

eine hohe Anzahl an eingereichten NGO-Berichten verfügen. Die fünf bevölkerungsmäßig kleinsten EU-Länder Malta, Luxemburg, Zypern, Estland und Lettland weisen eine sehr geringe Anzahl an eingereichten NGO-Berichten auf. Allerdings sind hier auch deutliche Abweichungen zu erkennen. So hat das bevölkerungsmäßig im untersten Drittel der EU liegende Irland mit insgesamt 104 Berichten die mit Abstand höchste Zahl an NGO-Berichten, die für die Überprüfung eines EU-Landes eingereicht wurden. Auch das bevölkerungsmäßig kleine Litauen liegt mit insgesamt 17 eingereichten NGO-Berichten deutlich über den größeren Ländern Portugal und der Tschechischen Republik, für deren Überprüfungen nur sieben beziehungsweise elf Berichte eingereicht wurden. Für die ersten beiden Überprüfungen der Bundesrepublik Deutschland, dem bevölkerungsreichsten Land der EU, wurden insgesamt 33 NGO-Berichte eingereicht. Gemessen an der Anzahl der NGO-Berichte kommt die Bundesrepublik EU-weit damit erst an siebter Stelle. Auch Polen, das bevölkerungsmäßig das sechstgrößte Land der EU ist, kommt in Bezug auf die Anzahl der eingereichten NGO-Berichte erst an späterer, nämlich der dreizehnten Stelle. Die UPR scheint somit in einigen EU-Ländern auffallend viele Aktivitäten unter den NGOs ausgelöst zu haben, woraus sich die Frage ergibt, welche Gründe dahinterstehen könnten. Die bloße Anzahl eingereicherter NGO-Berichte ist jedoch nur begrenzt aussagekräftig in Bezug auf die NGO-Partizipation, da sie unberücksichtigt lässt, in welcher Form die Berichte eingereicht wurden, ob einzeln oder als gemeinsame Stellungnahme.

Die Tabelle zeigt in einigen Ländern zudem eine scheinbar rückläufige Entwicklung. So hat in insgesamt acht Ländern die Gesamtzahl der Berichte im zweiten Zyklus abgenommen. Dieser Rückgang der Anzahl an Berichten kann aus unterschiedlichen Gründen heraus erfolgt sein. So könnte dies entweder bedeuten, dass sich NGOs im zweiten Zyklus gar nicht mehr beteiligt haben, was zu der Frage führt, ob sie ihre Beteiligung

im ersten Zyklus möglicherweise als nicht effektiv bewerteten oder ob andere Gründe, wie beispielsweise unzureichende Ressourcen vorlagen. Möglich wäre jedoch auch, dass diese NGOs sich weiterhin beteiligt haben, dies jedoch nicht durch einen eigenen Bericht, sondern durch eine Joint Submission getan haben, also Berichte, die von mehreren NGOs gemeinsam eingereicht wurden. Daher ist auch ein Blick auf die in den ersten beiden Überprüfungszyklen eingereichten Joint Submissions von Interesse.

6.1.2 Kooperation im Rahmen gemeinsamer Berichte

Ein Teil der NGO-Berichte für die UPR wurde als Joint Submission von mehreren NGOs eingereicht. Diese Kooperationen können aus pragmatischen Erwägungen heraus geschehen, da kleinen NGOs beispielsweise die Erfahrung oder die Ressourcen fehlen könnten, um einen eigenen Bericht einzureichen. NGOs können damit jedoch auch das Ziel verfolgen, ihre Partizipation wirkungsvoller zu gestalten, indem sie zusammen mit anderen NGOs, die im selben Themenfeld arbeiten, die größten menschenrechtlichen Probleme ihres Bereichs bündeln und der eigenen Position durch den gemeinsamen Bericht mehr Gewicht verleihen (Cowan 2014: 57). Außerdem kann die Überlegung eine Rolle spielen, durch einen gemeinsamen Bericht die Chance zu erhöhen, dass die darin genannten Themen in die Stakeholder-Zusammenfassung aufgenommen werden oder dort stärkere Berücksichtigung finden (Schokman/Lynch 2014: 134).

In welchem Umfang finden solche Kooperationen nun statt? Die in Tabelle 3 in Klammern angegebene Zahl zeigt, wie viele der eingereichten Berichte gemeinsame Stellungnahmen waren. Hieraus wird ersichtlich, dass ebenso wie bei der Gesamtzahl der eingereichten Berichte auch die Anzahl der Joint Submissions vom ersten auf den zweiten Zyklus im überwiegenden Teil der EU-Länder angestiegen ist. Lediglich in den vier Ländern Portugal, Finnland, Slowenien und Zypern wurde im ers-

ten Zyklus keine einzige Joint Submission eingereicht, im zweiten Zyklus gab es jedoch mit Ausnahme Sloweniens auch in diesen Ländern gemeinsame Berichte. Letzteres ist neben Lettland das einzige Land, bei dem es im zweiten Zyklus keinen gemeinsamen NGO-Bericht gab. Die größte und auffälligste Zunahme hat Belgien zu verzeichnen, wo im ersten Zyklus nur eine einzige Joint Submission eingereicht wurde, im zweiten Zyklus jedoch 23 gemeinsame Berichte. Insgesamt wurden für alle EU-Staaten zusammen im ersten Zyklus 46 gemeinsame Berichte eingereicht, im zweiten Zyklus stieg die Zahl auf 151 gemeinsame Berichte und hat sich somit mehr als verdreifacht. Im überwiegenden Teil der EU-Länder scheinen NGOs gemeinsame Berichte offensichtlich zunehmend als geeignete Form der Beteiligung einzustufen, während sich gleichzeitig die Frage stellt, weshalb in einigen wenigen Ländern ein Rückgang von Joint Submissions zu beobachten ist.

Dabei steht hinter den gemeinsamen Berichten eine sehr unterschiedliche Anzahl von NGOs, die diese verfasst haben. Viele der Berichte wurden lediglich von einer kleinen Zahl von NGOs eingereicht. So sind Joint Submissions von zwei bis drei NGOs keine Seltenheit. Zur ersten Überprüfung Frankreichs, des Vereinigten Königreichs, Spaniens, Ungarns und der Niederlande wurden beispielsweise Joint Submissions eingereicht, die lediglich von zwei NGOs verfasst wurden.²⁴ In anderen Fällen ist die Zahl der beteiligten NGOs sehr groß, allerdings nicht immer eindeutig zu bestimmen, da es sich bei den Unterzeichnerorganisationen teils um NGO-Koalitionen oder Netzwerke mit großer Mitgliederzahl handelt.

²⁴ OHCHR: Universal Periodic Review, Documentation, UPR by Country, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/Documentation.aspx> (Stand: 05.05.2017).

6.1.3 NGO-Beteiligung durch Koalitionen

Wie erläutert wird insbesondere NGO-Koalitionen eine wichtige Rolle für den UPR-Prozess beigemessen. Allerdings haben sich nur vereinzelt Koalitionen speziell für das UPR-Verfahren gegründet, wie dies in Österreich, Irland und Kroatien der Fall war. In Österreich ist dies die NGO-Koalition *United Action at the United Nations*, die eigens für das UPR-Verfahren ins Leben gerufen wurde und von der österreichischen Liga für Menschenrechte koordiniert wurde. Sie besteht aus 270 NGOs, deren gemeinsamer Bericht für die UPR von weiteren 90 NGOs unterstützt wurde (Österreichische Liga für Menschenrechte 30.06.2010: 1).²⁵ Auch für die zweite Überprüfung Österreichs reichte diese Koalition einen Bericht ein, zu dem 270 Organisationen beitrugen und der von weiteren 100 Organisationen unterstützt wurde (Österreichische Liga für Menschenrechte o.J.: 1). Anlässlich der ersten Überprüfung Irlands durch die UPR rief eine aus 17 NGOs bestehende Steuerungsgruppe eine NGO-Koalition mit dem Kampagnennamen *YourRightsRightNow* ins Leben, die mit ihrem Bericht 82 NGOs vertrat (*YourRightsRightNow* 21.03.2011: 1). Die Koalition war ausschließlich für die UPR Irlands gegründet worden und erstellte auch für die zweite Überprüfung im Jahr 2015 einen Bericht, der von 52 Organisationen mitgetragen wurde (*YourRightsRightNow* 21.09.2015: 2). In Kroatien schlossen sich für die UPR 12 Organisationen zu einer Koalition zusammen, von denen auch bei der zweiten Überprüfung Kroatiens neun erneut einen gemeinsamen Bericht einreichten (Human Rights House Zagreb 04/2010, 15.09.2014).

Dies sind jedoch Ausnahmefälle. Häufiger werden die gemeinsamen Berichte von nationalen oder internationalen Koalitionen eingereicht oder unter Beteiligung solcher Koalitionen

²⁵ Mittlerweile ist die Koalition unter dem Namen der Initiative *menschenrechte.jetzt.* im Internet zu finden: <http://www.liga.or.at/projekte/menschenrechte-jetzt/> (Stand: 28.06.2018).

erstellt, die nicht mit dem ausschließlichen Ziel der Beteiligung an der UPR gegründet wurden und teils bereits seit vielen Jahren bestehen. Zu nennen wäre hier beispielsweise die internationale Koalition *Sexual Rights Initiative* (SRI), die bereits seit 2006 beim Menschenrechtsrat für sexuelle und reproduktive Rechte eintritt.²⁶ Im Rahmen der ersten beiden UPR-Überprüfungszyklen beteiligte sie sich an einer Vielzahl gemeinsamer Berichte speziell zu diesem Thema, so beispielsweise für die Überprüfung des Vereinigten Königreichs, Spaniens, Portugals, Bulgariens, Irlands, Litauens und Sloweniens. Ein weiteres Beispiel ist die nordirische NGO-Koalition *Human Rights Consortium*, die bereits seit dem Jahr 2000 besteht und 190 Mitgliedsorganisationen hat. Sie setzt sich für eine große Bandbreite unterschiedlicher Menschenrechte in Nordirland ein und reichte für die zweite UPR-Überprüfung des Vereinigten Königreichs einen gemeinsamen Bericht ein (Human Rights Consortium 2012: 3).

Neben den NGO-Koalitionen gibt es eine Vielzahl weiterer gemeinsamer Berichte von NGOs, die Mitglieder eines Netzwerks oder einer anderen Kooperationsform sind, deren Gründung ebenfalls nicht im Zusammenhang mit der UPR steht. Sie verfügen ebenfalls häufig über eine große Anzahl an Mitgliedsorganisationen und es kann angenommen werden, dass solche Netzwerke, ähnlich wie Koalitionen, häufig über eine entsprechende Reputation und Glaubwürdigkeit verfügen und ihre Anliegen bei der UPR dadurch leichter Gehör finden. Hier ist beispielsweise das belgische NGO-Netzwerk *Coordination des ONG pour les droits de l'enfant* (La CODE) zu nennen, das bereits seit dem Jahr 2000 besteht und schwerpunktmäßig die Umsetzung des Übereinkommens über die Rechte des Kindes (CRC) überwacht. La CODE verfügt zusammen mit der *Kinderrechtencoalitie Vlaanderen* über 40 Mitgliedsorganisationen,

²⁶ SRI: About us, <http://www.sexualrightsinitiative.com/about-us/who-we-are/> (Stand: 30.03.2017).

die sich für Kinderrechte in Belgien einsetzen und die für die erste UPR-Überprüfung einen gemeinsamen Bericht einreichten (La CODE/ Kinderrechtencoalitie Vlaanderen o.J.: 1). Für die zweite UPR Italiens reichte die bereits seit dem Jahr 2000 bestehende NGO-Arbeitsgruppe *Gruppo CRC*, die ebenso wie im Beispiel Belgiens die Umsetzung der Kinderrechtskonvention überwacht, einen Bericht ein, der von ihren 82 Mitgliedsorganisationen erstellt wurde (Italian Working Group for the Convention on the Rights of the Child o.J.: 1). Für die zweite Überprüfung Finnlands legten die 28 Mitgliedsorganisationen des *Finnish Disability Forum* einen gemeinsamen Bericht vor. Das Forum vertritt seine Mitglieder, die sich für die Rechte von Menschen mit Behinderung einsetzen, auf nationaler und internationaler Ebene und besteht bereits seit 1999 (Finnish Disability Forum 21.11.2011: 1). Dies sind nur einige Beispiele, welche die unterschiedlichen Kooperationsformen von NGOs, die sich an der UPR durch gemeinsame Berichte beteiligen, illustrieren sollen. Auch in anderen EU-Ländern lassen sich zahlreiche weitere solcher Beispiele finden.

Allerdings gibt es einige Länder, in denen anders als in der Mehrheit der EU-Staaten eine solche Vernetzung zwischen den NGOs nahezu ausblieb. Dies ist in den kleinsten europäischen Ländern Slowenien, Lettland, Estland, Zypern, Luxemburg und Malta, aber auch in großen Ländern wie Portugal und Frankreich zu beobachten. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Anzahl der gemeinsamen Berichte, die für diese Länder im ersten und zweiten Zyklus eingereicht wurden, sowie über die Anzahl der NGOs, die diese gemeinsamen Berichte unterzeichnet haben.²⁷

²⁷ OHCHR: Universal Periodic Review, Documentation, UPR by Country, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/Documentation.aspx> (Stand: 05.05.2017).

Tabelle 4: Anzahl JS 1. und 2. Zyklus ausgewählter Länder und Anzahl der beteiligten NGOs

Land	1. Zyklus Anzahl JS	Anzahl betei- ligter NGOs	2. Zyklus Anzahl JS	Anzahl betei- ligter NGOs
FR	2	JS1: 2 JS2: 2	2	JS1: 2 JS2: 3
PT	0	0	2	JS1: 2 JS2: 2
SI	0	0	0	0
LV	1	JS1: 2	0	0
EE	1	JS1: 2	1	JS1: 3
ZY	0	0	2	JS1: 2 JS2: 2
LU	1	JS1: 2	1	JS1: 4
MT	1	JS1: 2	1	JS1: 5

Quelle: OHCHR: Universal Periodic Review, Documentation, UPR by Country, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/Documentation.aspx> (Stand: 05.05.2017).

Die Tabelle zeigt, dass in einigen Ländern überhaupt keine gemeinsamen Berichte eingereicht wurden. In denjenigen Ländern, in denen es im ersten Zyklus einen gemeinsamen Bericht gab, war dieser von nur zwei NGOs verfasst worden (Malta, Luxemburg, Estland, Lettland). Im zweiten Zyklus ist in Luxemburg und Malta zwar eine leichte Zunahme der NGO-Beteiligung zu beobachten, da immerhin vier beziehungsweise fünf NGOs den gemeinsamen Bericht erstellt hatten, eine breite Vernetzung auf nationaler Ebene fand in diesen Ländern jedoch offensichtlich nicht statt. In Estland und Portugal, wo

sich im zweiten Zyklus eine Koalition und ein großes Netzwerk an den gemeinsamen Berichten beteiligten, waren diese keine Zusammenschlüsse nationaler NGOs. Vielmehr handelte es sich um das europäische Netzwerk *European Network on Statelessness* (Legal Information Centre for Human Rights et al. o.J.) und die internationale Koalition SRI (APF/ SRI o.J.; SERES association/SRI o.J.). Dieses Phänomen lässt sich auch beim bevölkerungsmäßig zweitgrößten Land der EU, Frankreich, beobachten. Frankreich konnte zwar insgesamt eine große Anzahl von NGO-Berichten vorweisen. Die Anzahl der gemeinsamen Berichte nahm jedoch vom ersten auf den zweiten Überprüfungszyklus nicht zu, sondern stagnierte bei zwei Berichten, obwohl im zweiten Zyklus insgesamt 23 NGO-Berichte eingereicht wurden. Die beiden Berichte wurden von nur zwei beziehungsweise drei NGOs verfasst und es findet sich keine Koalition oder ein anderer Zusammenschluss nationaler NGOs darunter.²⁸ Die NGO-Landschaft scheint hier möglicherweise stärker zersplittert zu sein und eine Zusammenarbeit der nationalen NGOs für die UPR bisher kaum stattzufinden.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Beteiligung von NGOs an der UPR in Form von Berichten erhebliche Unterschiede zwischen den EU-Ländern aufweist. Grundsätzlich stieg die Anzahl der eingereichten Berichte vom ersten auf den zweiten Überprüfungszyklus in der Mehrheit der Länder und auch die eingereichten gemeinsamen Berichte nahmen zu. Dabei zeigen die bevölkerungsreichsten EU-Länder tendenziell eine hohe NGO-Beteiligung, die bevölkerungsmäßig kleinsten Länder eine niedrigere Beteiligung, allerdings sind zahlreiche Abweichungen vorhanden. In einzelnen Ländern lag die Zahl der gemeinsamen Berichte auf sehr niedrigem Niveau und eine

²⁸ OHCHR: Universal Periodic Review, Documentation by Country, Universal Periodic Review - France, <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/FRIndex.aspx> (Stand: 26.06.2018).

Vernetzung einer größeren Zahl nationaler NGOs fand nicht statt. Die Vielzahl an NGOs unterschiedlicher Kooperationsformen, die sich für gemeinsame Berichte zusammenschlossen, lassen teils kaum nachvollziehen, wie viele Organisationen sich tatsächlich an den Berichten für die UPR eines einzelnen Landes beteiligten. Viele Organisationen, die zusammen eine gemeinsame Stellungnahme einreichten, sind selbst Koalitionen, Netzwerke und andere Zusammenschlüsse einer größeren Anzahl von NGOs. Die Anzahl der eingereichten einzelnen Berichte und Joint Submissions ist daher nur bedingt aussagekräftig für die Bewertung der zahlenmäßigen Beteiligung von NGOs, da die Joint Submissions teils die Meinung einer kleinen Zahl von NGOs widerspiegeln, in anderen Fällen jedoch eine sehr hohe Anzahl von NGOs repräsentieren. Wird diese Feststellung mitberücksichtigt, wird die anfängliche Annahme, dass die NGO-Beteiligung mit der Bevölkerungszahl des jeweiligen Landes und der damit verbundenen Ausprägung der Zivilgesellschaft einhergeht, weiter relativiert.

Die Beteiligung der NGOs scheint somit von verschiedenen Faktoren abzuhängen. Insbesondere NGO-Koalitionen oder Netzwerke, die über die nötigen Ressourcen und Kenntnisse der VN-Menschenrechtsinstrumente verfügen, können die Beteiligung einer Vielzahl weiterer NGOs bewirken, die in diesen Zusammenschlüssen organisiert sind. Solche Koalitionen und Netzwerke wurden jedoch nur in wenigen Fällen für die UPR gegründet, sondern bestehen mehrheitlich bereits seit vielen Jahren. Die UPR nutzen sie nur als eines von vielen Verfahren der VN oder regionaler Organisationen, um ihren Anliegen Gehör zu verschaffen. In den wenigen Fällen, in denen Koalitionen oder Foren eigens für die UPR geschaffen wurden, können sie die Beteiligung einer Vielzahl von NGOs erleichtern, indem sie diesen eine Plattform bieten. Insgesamt stützt der zahlenmäßige Anstieg von Joint Submissions vom ersten auf den zweiten Zyklus jedoch die Beobachtung einzelner Autoren,

dass die UPR zu einer engeren Zusammenarbeit zivilgesellschaftlicher Akteure geführt hat (Chauville 2014: 104).

6.2 Unterschiedliche Partizipationsformen

Ein Blick auf die NGOs oder NGO-Zusammenschlüsse, die hinter den eingereichten Berichten stehen, zeigt unterschiedliche Formen der Partizipation, die NGOs wählen, um ihre Anliegen möglichst gut in die UPR einzuspeisen.

Analysiert man die Beteiligung der NGOs in Form von Berichten in den ersten beiden Überprüfungszyklen, so lässt sich bei zahlreichen NGOs eine Beteiligung an mehreren Berichten beobachten.²⁹ Diese NGOs verfassten für die UPR-Überprüfung ihres Landes einen eigenen Bericht, schlossen sich aber zusätzlich einem oder sogar mehreren gemeinsamen Berichten an. So beteiligte sich die spanische NGO-Plattform *Observatori Drets Econòmics Socials i Culturals* beispielsweise an drei gemeinsamen Berichten für die zweite Überprüfung Spaniens. Bei der zweiten Überprüfung Dänemarks beteiligte sich das *European Network against Racism* an zwei gemeinsamen Berichten. Solche Beispiele finden sich in zahlreichen EU-Ländern, darunter Deutschland, das Vereinigte Königreich, Polen, Ungarn, Portugal und Litauen. Besonders auffällig und verglichen mit den anderen EU-Staaten ungewöhnlich ist in diesem Zusammenhang die Strategie einiger belgischer Organisationen. So waren der *Délégué général aux droits de l'enfant de la Communauté française* und sein flämisches Pendant, das *Commissariat aux Droits de l'Enfant de la Communauté flamande* an insgesamt acht gemeinsamen Berichten für die zweite Überprüfung Belgiens beteiligt. Das *Centre interfédéral pour l'égalité des Chances*

²⁹ Die folgenden Ausführungen basieren auf den Informationen, die das OHCHR auf der Internetseite zu dem UPR jedes einzelnen Landes zur Verfügung stellt: OHCHR: Universal Periodic Review, Documentation, UPR by Country, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/Documentation.aspx> (Stand: 05.05.2017).

und das *Centre fédéral Migration* waren jeweils für insgesamt sechs gemeinsame Berichte mitverantwortlich. In vielen Fällen unterschieden sich diese gemeinsamen Berichte in Bezug auf die beteiligten Organisationen kaum. Damit gibt es in Belgien einen Ausnahmefall, der sich in keinem anderen europäischen Land in dieser Form beobachten lässt. Es stellt sich hierbei die Frage, weshalb die NGOs nicht mehrere der gemeinsamen Themen in einem Bericht zusammenfassten, sondern derart viele gemeinsame Berichte zu jeweils nur wenigen Themen einreichten. Eine mögliche Antwort wäre, dass sich die NGOs nur auf sehr wenige gemeinsame Positionen einigen konnten. Denkbar wäre auch, dass durch die Vielzahl der Berichte mit ähnlichem Inhalt die Wahrscheinlichkeit erhöht werden sollte, dass die Themen in die Stakeholder-Zusammenfassung aufgenommen werden. Aus Sicht der NGOs könnte auch für eine mehrfache Beteiligung an Berichten sprechen, dass in einem gemeinsamen Bericht nicht alle Aspekte aufgegriffen werden können, die aus Sicht einer NGO relevant sind. In einer Joint Submission müssen die Themen und Positionen vieler verschiedener Organisationen zusammengefasst werden, was durch das Wortlimit dazu führen kann, dass viele Themen nur sehr knapp angesprochen werden und auf wenige zentrale Aspekte reduziert werden müssen. NGOs könnten daher zusätzlich versuchen, Themen in einem eigenen oder einem weiteren gemeinsamen Bericht in das Verfahren einzubringen. Da auf diese Weise bestimmte Themen häufiger auftauchen, könnte dies aus Sicht der NGOs zudem die Chance erhöhen, dass diese bei der Überprüfung von den Regierungsvertretern als wichtig wahrgenommen und daher angesprochen werden. Bei einem eigenen Bericht wird hingegen die Sichtbarkeit der dafür verantwortlichen NGO erhöht, da sie nicht lediglich in einer Liste vieler unterzeichnender Organisationen aufgeführt wird. Bei einem gemeinsamen Bericht, insbesondere wenn er von einer hohen Anzahl von NGOs eingereicht wurde, tritt die einzelne Organisation in den Hintergrund, dafür profitiert sie möglich-

erweise von der Reputation und Erfahrung anderer beteiligter NGOs. Im Falle Belgiens könnte durch die hohe Anzahl von gemeinsamen Berichten von nahezu denselben Organisationen jedoch auch Unübersichtlichkeit entstehen. Zudem entsteht der Eindruck, dass die NGO-Szene hier zumindest in Bezug auf bestimmte Themenfelder zersplittert ist und es nicht gelang, sich über Einzelthemen hinaus auf Positionen zu einigen, die von vielen Organisationen getragen wurden. Dies könnte die Anliegen der NGOs in der UPR schwächen.

Die Beteiligung von NGOs an mehr als einem Bericht für die UPR ist nicht ungewöhnlich, sondern, wie dargestellt, in zahlreichen EU-Ländern zumindest in einem der beiden Überprüfungszyklen zu beobachten. Dabei lassen sich unterschiedliche Vorgehensweisen erkennen. So gibt es NGOs, deren Berichte für die UPR sich nur auf ihr eigenes Arbeitsgebiet beziehen. Diese NGOs erstellen entweder einen eigenen Bericht und beteiligen sich zusätzlich an einem gemeinsamen Bericht, der sich aber ebenfalls nur auf dieses eingegrenzte Thema bezieht. Alternativ verzichten sie sogar auf einen eigenen Bericht und schließen sich dafür einem oder mehreren gemeinsamen Berichten an, die ihr Arbeitsgebiet betreffen. So beteiligte sich die britische NGO *Action for Children* beispielsweise bei der zweiten Überprüfung Großbritanniens an zwei gemeinsamen Berichten. Das ungarische *Helsinki Committee* erstellte für die erste Überprüfung Ungarns einen eigenen Bericht, beteiligte sich jedoch zusätzlich auch an einer gemeinsamen Fassung, die mehrere Themen dieses Bereichs behandelte. Es gibt daneben jedoch auch NGOs, die sich dabei nicht auf ihr eigenes Themenfeld beschränken. Neben eigenen oder gemeinsamen Berichten, die sich auf ihr Arbeitsgebiet bezogenen, beteiligen sie sich auch an solchen, die andere Themenbereiche behandelten oder sogar die gesamte Menschenrechtssituation des überprüften Staats in den Blick nahmen. Dies lässt sich beispielsweise am *Netzwerk Kinderrechte Österreich* beobachten, das einen auf Kinderrechte bezogenen eigenen Bericht einreichte und

zusätzlich den gemeinsamen Bericht der Österreichischen NGO-Plattform *United Action at the United Nations* unterstützte, der sich mit der gesamten Menschenrechtssituation in Österreich befasst. Welche Überlegungen seitens der NGOs hinter den unterschiedlichen Beteiligungsstrategien stehen, kann auf Grundlage der vorliegenden Dokumente nur gemutmaßt werden und wird erst im Rahmen der Fallstudie zu beantworten sein. Das Beispiel der Österreichischen NGO-Plattform wie auch anderer gemeinsamer Berichte zeigt allerdings, dass die UPR durch die umfassende Behandlung aller Menschenrechtsthemen die Zusammenarbeit von NGOs ermöglicht und fördert, die aufgrund inhaltlich verschiedener Arbeitsfelder bis zu diesem Zeitpunkt möglicherweise keine Berührungspunkte hatten (ebd.: 106).

6.3 Der erste Überprüfungszyklus: internationale NGOs als zentrale Akteure zivilgesellschaftlicher Beteiligung

Nachdem sich bereits bestimmte Strategien erkennen lassen, die NGOs für ihre Beteiligung an der UPR in Form von Berichten nutzen, sollen auch die NGOs selbst näher in den Blick genommen werden. Da das Einreichen von Berichten für die Überprüfungen nicht an einen ECOSOC-Konsultativstatus gebunden ist, steht es grundsätzlich jeder NGO offen, einen Bericht einzuschicken. Dies sollte wie erläutert insbesondere die Partizipation auch von kleineren, lokalen NGOs erleichtern (Moss 2010: 130). Nach dem Bumerang-Modell von Keck/Sikkink spielen internationale NGOs für die nationalen NGOs eine zentrale Rolle dabei, ihre Anliegen aufzugreifen und in die Gremien der internationalen Organisationen zu tragen. Im ersten Zyklus ist zu beobachten, dass viele NGOs diesen Weg der gemeinsamen Zusammenarbeit mit internationalen NGOs (INGOs) gewählt haben.

6.3.1 Gemeinsame Berichte

Eine Auswertung der NGO-Berichte für den ersten Überprüfungszyklus zeigt eine sehr starke Beteiligung internationaler NGOs. Dies zeigt sich besonders deutlich bei den gemeinsamen Berichten. Von den insgesamt 46 Joint Submissions, die von NGOs für den ersten Überprüfungszyklus eingereicht wurden, wurden etwa 35 Berichte unter Beteiligung von INGOs oder internationalen NGO-Koalitionen oder -Netzwerken erstellt.³⁰ Die Beteiligung internationaler NGOs alleine bedeutet jedoch nicht zwangsläufig, dass diese dabei auch eine tragende Rolle gespielt haben. Insbesondere bei den Berichten, die von einer größeren Anzahl von NGOs unterzeichnet wurde, ist kaum nachzuvollziehen, wie stark der Einfluss der INGOs war. In einer Reihe von EU-Ländern deuten die Joint Submissions jedoch darauf hin, dass die Beteiligung internationaler NGOs sehr bedeutend, wenn nicht sogar entscheidend dafür war, dass überhaupt Berichte für die UPR eingereicht wurden. So stammten im ersten Überprüfungszyklus 22 und somit fast die Hälfte der insgesamt 46 gemeinsamen Berichte entweder ausschließlich von INGOs oder von einer nationalen NGO zusammen mit einer oder mehreren internationalen NGOs. Dies ist nicht auf wenige EU-Länder beschränkt, sondern in 18 der 24 Länder festzustellen.

Einzelne NGOs treten dabei besonders in den Vordergrund. So wurden fünf der 22 gemeinsamen Berichte von der internationalen NGO FIACAT in Zusammenarbeit mit ihrer im betreffenden Land tätigen nationalen Sektion erstellt. Dies war in Frankreich, dem Vereinigten Königreich, Spanien, den Niederlanden und Luxemburg der Fall. Auch die internationale Dachorganisation ILGA und ihr europäischer Zweig ILGA-Europe treten häufiger in Erscheinung. Die Dachorganisation sieht sich selbst als Schnittstelle zwischen ihren nationalen Mitgliedern

³⁰ Bei vier NGOs konnte nicht eindeutig festgestellt werden, ob es sich um internationale NGOs handelt.

und den Vereinten Nationen und erachtet die Unterstützung nationaler Mitgliedsorganisationen bei der Beteiligung an der UPR als eine ihrer Aufgaben.³¹ Im ersten Zyklus sind aus der Zusammenarbeit von ILGA beziehungsweise ILGA-Europe und einer oder mehreren nationalen NGOs sechs gemeinsame Berichte entstanden.³² Da die Dachorganisation die Unterstützung nationaler NGOs für die Partizipation bei der UPR explizit als ihre Aufgabe benennt, liegt der Schluss nahe, dass die Anbindung der nationalen NGOs an die internationale beziehungsweise europäische Dachorganisation zentral für die Partizipation an der UPR war.

Nur bei zehn der 46 gemeinsamen Berichte lässt sich aus den öffentlich zugänglichen Informationen schließen, dass diese ausschließlich von nationalen NGOs und ohne sichtbare Unterstützung von INGOs erstellt wurden. Bei diesen Zusammenschlüssen handelte es sich in allen Fällen um eine kleine Anzahl von zwei bis fünf nationalen NGOs. Eine breite Vernetzung zahlreicher vorrangig nationaler NGOs, die nur für die UPR stattfand, war im ersten Zyklus nur vereinzelt zu beobachten, wie bei der bereits erwähnten österreichischen NGO-Koalition *United Action at the United Nations* und der irischen NGO-Koalition *YourRightsRightNow*. In der Mehrheit der EU-Länder fand nur wenig Kooperation zwischen nationalen NGOs für die UPR statt. Gemeinsame Berichte entstanden vorrangig aus einer Zusammenarbeit von nationalen und internationalen NGOs. In zehn Ländern (Vereinigtes Königreich, Niederlande, Schweden, Slowakei, Bulgarien, Polen, Malta, Luxemburg, Estland, Lettland) stammte der jeweils einzige gemeinsame Bericht, der überhaupt im ersten Zyklus eingereicht wurde, von

³¹ ILGA: The Universal Periodic Review - UPR, <http://ilga.org/what-we-do/united-nations/> (Stand: 26.04.2017).

³² OHCHR: Universal Periodic Review, Documentation, UPR by Country, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/Documentation.aspx> (Stand: 05.05.2017). Dies betraf die Länder Frankreich, Italien, Polen, Litauen, Lettland und Malta.

zwei internationalen NGOs oder einer internationalen und einer nationalen NGO.³³

Insgesamt lassen diese Informationen darauf schließen, dass trotz der formal niedrigen Hürden internationale NGOs eine bedeutende Rolle für die Beteiligung nationaler NGOs im ersten UPR-Zyklus gespielt haben. Die Hintergründe lassen sich jedoch aus den Dokumenten nicht ermitteln. Es bleiben weitere UPR-Überprüfungszyklen abzuwarten, um zu bewerten, ob sich dieses Muster verfestigt oder nach den ersten Überprüfungszyklen abschwächt.³⁴

6.3.2 Berichte einzelner NGOs

Die Rolle der internationalen NGOs im ersten Überprüfungszyklus wird in einigen EU-Ländern noch deutlicher sichtbar, wenn zusätzlich diejenigen Berichte berücksichtigt werden, die lediglich von einzelnen NGOs eingereicht wurden. In einigen Ländern wurde, wie erläutert, insgesamt nur eine vergleichsweise geringe Anzahl von NGO-Berichten für die erste Überprüfung eingeschendet, wobei INGOs hier stärker repräsentiert waren. So stammten die von einzelnen NGOs eingeschickten Berichte der ersten Überprüfung der Niederlande, Portugals, der Tschechischen Republik, Estlands, Luxemburgs und Maltas ausschließlich von internationalen NGOs. In weiteren drei Ländern (Zypern, Slowenien, Slowakei) lag je ein einziger Bericht einer nationalen NGO vor. In den genannten Ländern fand somit für die erste Überprüfung keine oder nur eine sehr geringe Beteiligung nationaler NGOs statt. Sofern gemeinsame Berichte eingereicht wurden, entstanden diese entweder in Zusammenarbeit von nationalen und internationalen NGOs

³³ OHCHR: Universal Periodic Review, Documentation, UPR by Country, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/Documentation.aspx> (Stand: 05.05.2017).

³⁴ Eine Auswertung aller NGO-Berichte des zweiten Überprüfungszyklus ist im Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht leistbar, könnte jedoch in Bezug auf diesen Aspekt zumindest eine Tendenz erkennen lassen.

oder wurden ausschließlich von internationalen NGOs verfasst. Dies ist vorrangig in den kleinsten EU-Ländern zu beobachten sowie in Ländern, in denen die NGO-Beteiligung ohnehin gering war, wie in Portugal und den Niederlanden. In allen anderen EU-Ländern treten die nationalen NGOs stärker in den Vordergrund, indem sie deutlich mehr einzelne Berichte verfasst haben oder die gemeinsamen Berichte unter Mitwirkung einer Vielzahl nationaler NGOs entstanden.

Die folgende Tabelle veranschaulicht nochmals, wie viele Berichte für die erste UPR dieser Länder von internationalen und wie viele von nationalen NGOs eingereicht wurden, aufgeschlüsselt nach einzelnen und gemeinsamen Berichten.

Tabelle 5: Einzelberichte und JS nationaler und internationaler NGOs im 1. Zyklus

Land	Gesamtzahl NGO-Berichte	Anzahl JS und beteiligte NGOS	Anzahl Einzelberichte	Verantwortliche NGOs
NL	4	JS: FIACAT/ACAT Netherlands	3	3 INGOs: ai, GIEACPC, ICJ Netherlands o nat. NGOs
PT	2	o	2	2 INGOs: ai, FI o nat. NGOs
CZ	4	JS1: ILGA- Europe/Global Rights JS2: COHRE/ERRC/ Peacework Development Fund/Vzájemné Soužití	2	2 INGOs: ai, GIEACPC o nat. NGOs

6 EU-weite NGO-Beteiligung im Überblick

Land	Gesamtzahl NGO-Berichte	Anzahl JS und beteiligte NGOS	Anzahl Einzelberichte	Verantwortliche NGOs
SK	6	JS: CHORE/Milan Simecka Foundation	5	4 INGOs: ai, FI, GIEACPC, SRI 1 nat. NGO: Institute on Religion and Public Policy
SI	5	0	5	4 INGOs: SRI, ai, GIEACPC, FMDVP 1 nat. NGO: Association fir the Theory and Culture of Handicap
EE	3	JS: MDAC/ EPAA	2	2 INGOs: SRI, GIEACPC 0 nat. NGOs
CY	4	0	4	3 INGOs: ILGA, CPTI, IDMC-NRC 1 nat. NGO: Action for Equality, Support, Antiracism
LU	2	JS: FIACAT/ACAT Luxemburg	1	1 INGO: GIEACPC 0 nat. NGOs
MT	3	JS: ILGA-Europe/Malta Gay Rights Movement	2	2 INGOs: GIEACPC, ICJ 0 nat. NGOs

Quelle: eigene Darstellung nach OHCHR

6.4 Zusammenfassung

In den vorangegangenen Unterkapiteln wurde die vom ersten auf den zweiten Überprüfungszyklus gestiegene Anzahl von NGO-Berichten festgestellt, die zumindest teilweise auf die zunehmende Bekanntheit der UPR zurückzuführen sein dürfte. Auch die Anzahl der gemeinsamen Berichte nahm zu, was eine Tendenz zur Vernetzung von NGOs erkennen lässt. In vielen Fällen wurden Joint Submissions durch bereits bestehende NGO-Zusammenschlüsse wie Koalitionen oder Netzwerke eingereicht, wobei sich diese nur in Ausnahmefällen speziell für die UPR-Beteiligung gründeten. Die Zunahme der gemeinsamen Berichte könnte aus der Erfahrung der NGOs aus dem ersten Zyklus resultieren, dass Berichte einzelner Organisationen möglicherweise nicht das gewünschte Maß an Aufmerksamkeit in der Stakeholder-Zusammenfassung und dem interaktiven Dialog erreichen und Themen durch einen gemeinsamen Bericht besser platziert werden können. Ob diese Vermutung zutreffend ist, kann anhand der bisher analysierten Daten nicht beantwortet werden und muss im Rahmen der folgenden Fallstudie untersucht werden.

In Bezug auf die Berichte sind unterschiedliche Formen der Beteiligung zu beobachten, die auf bestimmte Strategien schließen lassen. Dies betrifft einerseits die Beobachtung, dass sich NGOs in vielen Fällen an mehreren Berichten beteiligen, aber auch die Tatsache, dass manche NGOs sich dabei stets nur auf ihr thematisches Arbeitsgebiet beschränken, andere sich jedoch auch Berichten anschlossen, die über ihr eigenes Themenfeld hinausgingen. Auch wenn die bisherigen Arbeitsbeziehungen dieser NGOs nicht nachgeprüft werden können, könnte hieraus der Schluss gezogen werden, dass die UPR eine Zusammenarbeit von NGOs initiiert hat, die vorher kaum oder überhaupt nicht vorhanden war. Welche Strategien und Überlegungen hinter diesen Beteiligungsformen stehen, gilt es ebenfalls im Rahmen der Fallstudie zu beleuchten.

Die Analyse zeigt schließlich auch, dass im ersten Überprüfungszyklus in einer Reihe von Ländern internationale NGOs im Vergleich zu nationalen NGOs deutlich häufiger unter den Organisationen zu finden waren, die Berichte einreichten. Dies lässt auf eine zentrale Rolle der INGOs für diese Berichte schließen. INGOs waren von Beginn an in der Lage, eigene Berichte zu jedem überprüften EU-Land zu erstellen und auch gemeinsame Berichte einzureichen und dadurch Themen in die Überprüfungen der Länder einzuspeisen, an denen sich nationale NGOs zunächst nicht oder nur in geringem Maß beteiligten. Ob auch die Initiative für die Berichte von den INGOs ausging, kann hieraus jedoch nicht geschlossen werden. Dennoch liegt die Vermutung nahe, dass die Partizipation in Form von gemeinsamen Berichten in vielen Fällen hauptsächlich durch die INGOs ermöglicht wurde.

Trotz der vergleichsweise niedrigen Hürden für die Partizipation von NGOs beteiligten sich nationale NGOs zumindest im ersten Zyklus teils in auffallend geringem Maße. Aus der Analyse ergeben sich somit vielfältige Anhaltspunkte und Vermutungen in Bezug auf die NGO-Beteiligung, denen nun mit Hilfe von qualitativen Erhebungs- und Auswertungsmethoden im Rahmen der Fallstudie nachgegangen werden soll.

7 Fallstudie zur Bundesrepublik Deutschland

Aus dem EU-Überblick ergeben sich zahlreiche Anhaltspunkte und Fragen in Bezug auf die Partizipation von NGOs bei der UPR und die Wirkung, die ihre Beteiligung nach sich zieht. Am Beispiel der ersten beiden Überprüfungen der Bundesrepublik Deutschland soll nun eine Fallstudie die Prozesse in Deutschland nachzeichnen und Erkenntnisse darüber hervorbringen, wie sich die Partizipation genau gestaltete, welche Strategien, Motive und Ziele dahinterstanden und ob und auf welche Weise es NGOs gelungen ist, die UPR zu beeinflussen und ihren Anliegen über das Verfahren Gehör zu verschaffen. Dabei soll auch die Sichtweise der Bundesregierung als Adressatin der NGO-Forderungen zur Sprache kommen, um eine umfassende Perspektive der Prozesse in Deutschland zu erhalten. Dafür werden im Folgenden die Ergebnisse der Experteninterviews mit der Analyse der UPR-Überprüfungsdokumente sowie relevante Informationen aus den Akten des Auswärtigen Amtes und von den Internetseiten der NGOs zu einem möglichst vollständigen Bild zusammengeführt.

Zunächst soll ein Blick auf die Vorgeschichte und die Frage geworfen werden, woher die NGOs Kenntnis von dem neuen Verfahren erlangten und welche Erwartungen in Bezug auf die UPR bestanden.

7.1 Vorgeschichte und Erwartungshaltung der NGOs

Deutschland wurde erstmals zu Beginn des Jahres 2009 im Rahmen des UPR-Verfahrens überprüft. Die Vorbereitungen dafür begannen bereits im Jahr 2008 und somit im ersten Jahr der UPR. Zu diesem Zeitpunkt gab es noch vergleichsweise

wenige Informationen und Erfahrungen mit dem neuen Verfahren. Im zweiten Überprüfungszyklus stellte sich die Situation zwar insofern anders dar, als dass nun bereits umfangreiche Informationen dazu vorhanden waren, allerdings ist auch hier interessant, wie NGOs, die sich im ersten Zyklus nicht daran beteiligt hatten, Zugang zu dem Verfahren fanden. Wie wurden die NGOs also überhaupt auf die UPR aufmerksam und was führte zu ihrer Beteiligung?

Zwei Expertinnen berichten, dass sie durch ihre Mitgliedschaft beziehungsweise ihren Gaststatus beim FMR zum ersten Mal von der UPR erfahren hätten, weil dort darüber berichtet wurde (Kittel: 7; Taniş: 5). Die NGO Aktion Transsexualität und Menschenrecht e.V. (ATME), die nicht Mitglied im FMR ist, erfuhr von der UPR auf einem anderen Weg. Sie wurde von der Genfer NGO *UPR Info* angeschrieben, auf das Verfahren hingewiesen und zu einer Beteiligung motiviert (Schieferdecker: 10-12). Ein weiterer Experte erfuhr von dem UPR-Verfahren, als er für Vernetzungsarbeit im Zusammenhang mit der Parallelberichterstattung zur Überprüfung Deutschlands zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention in Genf war und sich dort mit Kollegen eines internationalen NGO-Netzwerks austauschte (Heiden: 11). Auch der innerhalb des FMR für die Koordinierung des UPR-Berichts Zuständige berichtete, dass viele NGOs im ersten Zyklus keinerlei Kenntnis von der UPR hatten und erst davon erfahren hätten, als er innerhalb des FMR darüber informierte (Rathgeberoi: 61-64). Ohne die Mitgliedschaft im FMR wäre die Möglichkeit, sich an dem neuen Verfahren zu beteiligen, nach seiner Einschätzung wohl an vielen NGOs vorbeigegangen (ebd.). Keine der NGOs berichtet hingegen, über Informationen des Auswärtigen Amts oder eine Diskussion des Themas auf politischer Ebene davon erfahren zu haben. Offensichtlich gab es im Vorfeld der ersten Überprüfung keine breitere Information des Auswärtigen Amts als federführendem Ministerium in Bezug auf das neue Verfahren. Wie in Kapitel 7.4 näher erläutert wird, war das Auswärtigen

Amt zunächst sehr zurückhaltend mit der Organisation einer zivilgesellschaftlichen Konsultation und auch der damalige Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und humanitäre Hilfe Günter Nooke scheint im Gegensatz zu seinem Amtsnachfolger in diesem Zusammenhang für die NGOs keine aktive Rolle gespielt zu haben.

Wie Kapitel 7.4. zeigen wird, fand aus verschiedenen Gründen, darunter auch der geringen Bekanntheit der UPR, nur eine sehr geringe Beteiligung von NGOs an der ersten Überprüfung und den damit verbundenen Prozessen statt. Um im zweiten Zyklus eine stärkere zivilgesellschaftliche Partizipation zu erreichen, stellte das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR) im Vorfeld umfangreiche Informationen über die UPR auf seiner Internetseite zur Verfügung, streute diese breit und bot zudem Beratung und Unterstützung für NGOs bei der Beteiligung an (Follmar-Otto: 10). Das DIMR nahm im zweiten Zyklus somit eine Unterstützerfunktion für NGOs ein. Die Maßnahmen zielten dabei auch darauf ab, eine Partizipation über die Mitgliedsorganisationen des FMR hinaus zu erreichen und solche NGOs für eine Beteiligung zu gewinnen, die mit internationalen Verfahren dieser Art nicht vertraut waren (ebd.).

Letzteres weist darauf hin, dass die Erfahrung mit anderen menschenrechtlichen Überprüfungsverfahren neben der Frage, ob NGOs überhaupt Kenntnis von der UPR hatten, ebenfalls eine Rolle für ihre Beteiligung spielte. Unter denjenigen NGOs, die über keine Erfahrung mit solchen Verfahren verfügten, gab es mehrere, die vom FMR direkt angesprochen und motiviert wurden, sich zu beteiligen (ebd.). Andere NGOs, die bereits Erfahrung mit menschenrechtlichen Überprüfungsverfahren gesammelt hatten, erhielten durch das FMR und internationale NGO-Netzwerke Unterstützung oder suchten sich diese teils gezielt für ihre UPR-Beteiligung (Jetz: 39; Kittel: 9, 19; Taniş: 11). Die Expertinnen und Experten berichten, dass dies besonders für die Erstellung ihrer Berichte hilfreich gewesen sei, aber

auch für die Vorbereitung auf die Pre-session, eine Veranstaltung, die kurz vor den Überprüfungen stattfindet und dem Austausch mit den diplomatischen Vertretungen dient (Jetz: 39; Kittel: 9, 19; Taniş: 11). Zudem hätten sie Empfehlungen für eine strategische Ausrichtung ihrer Lobbyarbeit in Genf erhalten (ebd.). Die Vernetzung mit anderen Organisationen scheint somit eine nicht unwesentliche Rolle dafür gespielt zu haben, ob und zu welchem Zeitpunkt die NGOs von der UPR erfahren und ob sie sich daran beteiligten.

Dabei hatten die NGOs bestimmte Erwartungen und Vorstellungen in Bezug auf das Verfahren und seinen Nutzen für ihre Anliegen. Hierbei fällt auf, dass diese Erwartungshaltung tendenziell kritisch ausfiel. Lediglich eine Expertin zeigte eine eindeutig positive Erwartung in Bezug auf die UPR, da sie davon ausging, ihre Forderungen durch dieses Verfahren auch gegenüber neuen Ansprechpartnern in den Ministerien kommunizieren zu können und zudem möglicherweise eine erhöhte mediale Aufmerksamkeit zu erhalten (Kittel: 107). Ein zweiter Experte bezeichnete das Verfahren allgemeiner als einen zusätzlichen Hebel, um die Forderungen der Allianz der deutschen Nichtregierungsorganisationen zur VN-Behindertenrechtskonvention (BRK-Allianz), deren UPR-Beteiligung er koordinierte, voranzubringen (Heiden: 13). Andere Experten waren hingegen sehr kritisch gegenüber dem Verfahren oder einzelnen Aspekten des Prozesses eingestellt.

Die für Amnesty International (AI) befragte Expertin, die die Gründung des Menschenrechtsrats für ihre Organisation eng begleitet hatte, wies darauf hin, dass die Arbeitsweise der ehemaligen Menschenrechtskommission viele gute Elemente beinhaltet habe, die zunächst auch im Menschenrechtsrat hätten erhalten werden müssen (Voß-Kyeck: 15). Einerseits sei die UPR eine zentrale Neuerung gewesen, da sie auf alle Länder gleichermaßen angewendet werde, andererseits würden bei diesem politischen Verfahren auch Staaten die Überprüfung

durchführen, die eine problematische Haltung zum Menschenrechtsschutz hätten. Da es zudem im Zusammenhang mit den Verhandlungen über den Menschenrechtsrat selbst und die Ausgestaltung der UPR Versuche gegeben habe, die zivilgesellschaftliche Beteiligung einzuschränken, sei es damals zentral gewesen, dass gerade diese Beteiligung in Deutschland von Beginn an tatsächlich stattgefunden habe und Deutschland auch als Vorbild für andere Länder fungiere (Rathgeber⁰¹: 22; Voß-Kyeck: 15). Zu dieser Vorbildfunktion gehöre auch, dass die Bundesregierung eine selbstkritische Haltung einnehme (Voß-Kyeck: 15). Wie ausgeprägt diese selbstkritische Haltung sei, hänge jedoch vom jeweiligen Ministerium und den dort zuständigen Personen ab, weshalb dies keine Frage speziell der UPR sei, sondern ganz grundsätzlich ein Thema, das im Zusammenhang mit der Berichterstattung der Bundesregierung zu menschenrechtlichen Fragen vorhanden sei (Voß-Kyeck: 42). Auch für die deutsche Sektion der internationalen NGO FoodFirst Informations - & Aktionsnetzwerk (FIAN) war eine Beteiligung im ersten Zyklus nicht selbstverständlich, da sie zunächst keinen Mehrwert durch das Verfahren erwartete (Hausmann: 15). Erst als FIAN im Vorfeld der zweiten Überprüfung an einem Aktionsbündnis beteiligt war und nach einer geeigneten Form suchte, die Forderungen dieses Bündnisses in die politische Diskussion zu tragen, kam die Idee auf, die UPR für dieses spezifische Thema zu nutzen (Hausmann: 19, 21). Gleichzeitig war der deutschen Sektion interne Unterstützung durch das FIAN-Büro in Genf zugesagt worden, was als Voraussetzung für eine erfolversprechende Beteiligung gesehen wurde (Hausmann: 19).

Auch andere Expertinnen und Experten berichteten, zunächst Überzeugungsarbeit in Bezug auf den Nutzen der UPR bei den zuständigen Gremien innerhalb ihrer Organisation oder Allianz geleistet haben zu müssen (Heiden: 11, 86; Kittel: 11). Die zu Beginn eher skeptische Haltung gegenüber der UPR rührte nach ihrer Vermutung wie bereits eingangs erwähnt auch da-

her, dass das Verfahren für viele unbekannt war und nur unzureichende Kenntnisse und Informationen dazu vorhanden waren (Heiden: 88; Kittel: 11, 30). Insbesondere die unzureichenden Informationen über die UPR in deutscher Sprache machten es teils schwer, die nötigen Hintergründe zu vermitteln und von der Bedeutung des Verfahrens zu überzeugen. Vor allem für kleine NGOs erschwerte dies aus Sicht der damals zuständigen Referentin des Netzwerks zur Umsetzung der VN-Kinderrechtskonvention (NC) den Zugang zu dem Verfahren erheblich (Kittel: 30). Im Fall der NC fand eine Beteiligung dann auch erst beim zweiten Zyklus statt, nachdem die zuständige Referentin der NGO-Koalition einzelnen Mitgliedsorganisationen den Nutzen der UPR auch für ihre spezifischen Themen darlegen konnte und auf weitere zu erwartende Vorteile wie neue Kontakte zu Ministerien und erhöhte Medienaufmerksamkeit verweisen konnte (Kittel: 13, 107). Im Fall der BRK-Allianz konnten die Mitgliedsorganisationen wohl hauptsächlich deshalb von der Beteiligung überzeugt werden, weil die Allianz einerseits alle vorhandenen VN-Verfahren für ihre Anliegen nutzen wollte. Andererseits war der Aufwand für den Bericht zur UPR eher gering, da es bereits umfangreiche Vorarbeit für den Parallelbericht zur Überprüfung Deutschlands nach dem Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (CRPD) gab (Heiden: 11, 13). Für zahlreiche NGOs und Verbände dieser Allianz waren die UPR und die fast zeitgleiche Vorbereitung der Berichterstattung zum Staatenberichtsverfahren ein Anlass, sich erstmals näher mit den menschenrechtlichen Überprüfungsverfahren der VN zu befassen und sich auch selbst durch eine eigene Eingabe daran zu beteiligen. Dadurch wuchs die Aufmerksamkeit vieler Organisationen für solche Verfahren (Heiden: 88) und einige NGOs führten ihr Engagement im Rahmen von Parallelberichten für das Staatenberichtsverfahren anschließend fort (Rathgeberoi: 66). Die UPR bewirkte somit, dass auch solche NGOs menschenrechtliche Überprüfungsverfahren nutzten und in ihrer Arbeit

Bezug darauf nahmen, die dies vorher nicht getan hatten. Die Vorerfahrung mit der Parallelberichterstattung zum Staatenberichtsverfahren war jedoch in jedem Fall sehr hilfreich, wenn nicht sogar entscheidend für die Beteiligung einiger NGOs an der UPR (Heiden: 23; Rathgeber01: 66; Taniş: 11).

Für NGOs, die nicht über entsprechendes Vorwissen oder Kontakte zu anderen NGOs verfügen, könnte eine Beteiligung an der UPR daher mit größeren Hürden verbunden sein. Die EU-Übersicht in Kapitel 6 zeigte deutlich, dass gemeinsame Berichte für den ersten und zweiten Zyklus in zahlreichen Ländern von einem internationalen Dachverband oder einer internationalen NGO gemeinsam mit einer nationalen NGO erstellt wurden. Die Aussagen der Interviews bestätigen die wichtige Rolle dieser Form der Unterstützung und Vernetzung für die NGO-Beteiligung bei der UPR. Die Beobachtung über alle drei Zyklen hinweg lässt den Vertreter des FMR zu dem Schluss kommen, dass sich die Rolle des FMR als Netzwerk im Zusammenhang mit der UPR auch dahingehend entwickle, dass es gerade für kleine, eher randständige Gruppierungen als Plattform dienen könne, um ihre Anliegen auch ohne gute Kenntnis der UPR und der völkerrechtlichen Hintergründe ihrer Forderungen vorzutragen. Dafür eigne sich die UPR als politisches Verfahren besser als das Staatenberichtsverfahren, es erfordere für solche Gruppierungen allerdings immer noch ein Netzwerk mit den entsprechenden Zugängen und der nötigen Erfahrung, über das die Anliegen transportiert werden könnten (Rathgeber01: 153).

Eine NGO, die zu den Rechten transsexueller Menschen arbeitet, hatte bezüglich der Überprüfung selbst geringe Erwartungen. Ob die Themen ihrer NGO angesprochen würden oder nicht, sei davon abhängig, welche Länder die Überprüfung durchführten und wie Menschenrechtsschutz in diesen Ländern gestaltet sei (Schieferdecker: 14). Bei der UPR sei diesbezüglich von Nachteil, dass es im Gegensatz zu den Staatenbe-

richtsverfahren keinen Fachausschuss gebe, dessen Mitglieder sie kenne, sondern die Überprüfung werde durch ihr unbekannte Regierungsvertreter durchgeführt, mit denen kein inhaltlicher Austausch über ihre Forderungen beispielsweise am Rande der Überprüfung möglich sei (ebd.). Ein solcher Austausch sei jedoch zentral, um die Regierungsvertreter von der Bedeutung ihrer Forderungen zu überzeugen, die in ihrem Themenbereich nicht unbedingt erkannt werde (ebd.) Die Expertin schätzte die Chancen ihrer NGO, ihre Themen tatsächlich im Verfahren platzieren zu können, somit als gering ein.

Eine andere Expertin äußerte schließlich, keine Erwartung in Bezug auf einen ernsthaften Follow-up Prozess gehabt zu haben, da hierfür die geeignete institutionelle Verankerung der UPR in Deutschland fehle (Costa: 31). Da der Menschenrechtsbeauftragte keine klare Zuständigkeit dafür habe und es auch keine andere zuständige Stelle - beispielsweise angesiedelt beim Kanzleramt - gebe, finde das Follow-up hauptsächlich in den einzelnen Fachministerien statt, die inhaltlich von den Empfehlungen betroffen seien; ein interministerieller Prozess komme jedoch nicht zustande (ebd.).

Für die zuständigen Ministerien war die erste UPR-Überprüfung Deutschlands mit einer gewissen Unvorhersehbarkeit verbunden, da noch unklar war, in welche Richtung sich der Menschenrechtsrat selbst und sein neues Überprüfungsinstrument entwickeln würden (BM_02: 6). Ein Ministerium gibt an, die Erwartung gehabt zu haben, dass die UPR dem Staatenberichtsverfahren ähneln, allerdings deutlich politischer sein werde (BM_03: 19). Diese politische Dimension zeigte sich im ersten Zyklus sehr deutlich, schien sich jedoch im zweiten Zyklus „rationalisiert“ zu haben (BM_02: 6). Aus Sicht des Auswärtigen Amtes war der Ablauf des ersten Überprüfungszyklus insofern besonders wichtig, als er einen Standard für die weiteren Zyklen setzen würde (Konrad: 13). Zentral sei daher gewesen, dass der interaktive Dialog als öffentlicher Teil des Überprü-

fungsverfahrens kein einmaliges Ereignis sei, sondern einen Dialog über die menschenrechtlichen Herausforderungen anstoße und dadurch Nachhaltigkeit erzeuge (ebd.). Deutschland selbst sollte dabei mit gutem Beispiel für andere Länder vorangehen und demonstrieren, dass es das neue Verfahren ernst nehme (ebd.). Auch mehrere Fachministerien äußerten die Erwartung an Deutschland, im Zusammenhang mit der UPR eine Vorbildrolle einzunehmen, da dies auch für das internationale Standing der Bundesregierung wichtig sei. Gleichzeitig weisen sie jedoch auch darauf hin, dass dies Angelegenheit des Auswärtigen Amts sei und nicht der Fachressorts (BM_02: 99; BM_03: 98).

7.2 NGO-Berichte als wirksame Beteiligungs- und Einflussmöglichkeit

Die Beteiligung von NGOs an der UPR erfolgt in einem ersten Schritt durch die Erstellung von Berichten. Diese zeigen den Versuch der NGOs, das Verfahren strategisch zu nutzen und die Berichte demzufolge so zu gestalten, dass sie möglichst große Wirkung erzielen. Dies wird sowohl an strategischen Entscheidungen in Bezug auf die Form der Berichte sichtbar als auch bezüglich des Inhalts. Doch auch externe Faktoren, und hier insbesondere bestimmte Aspekte der Modalitäten der UPR, wirken sich deutlich auf die Inhalte der NGO-Berichte und ihre Wirkkraft aus. Zunächst sollen jedoch die NGOs selbst, die Berichte eingereicht haben, in den Blick genommen werden. Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht über die für die erste Überprüfung Deutschlands eingereichten NGO-Berichte unter Angabe der jeweiligen thematischen Schwerpunkte:

Tabelle 6: NGO-Berichte für die 1. Überprüfung Deutschlands

NGO/ Netzwerk	Thematischer Schwerpunkt des Berichts
Joint Submission 1 – Child Rights	Rücknahme der Vorbehalte zur VN-Kinderrechtskonvention Schutz von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen und Kindern von Asylsuchenden und Flüchtlingen
Bündnis RECHTE für KINDER e.V.	Schutz von Kindern und Jugendlichen im Zusammenhang mit Maßnahmen des Jugendamts
Joint Submission 2 – FMR	Gesamte Menschenrechtssituation in Deutschland
Joint Submission 3 – ATME	Diskriminierung transsexueller Menschen
LSVD	Diskriminierung und Benachteiligung von Lesben und Schwulen ³⁵
AI	Menschenrechtsverletzungen und Terrorismusbekämpfung Prävention von Folter und Misshandlung Schutz von Flüchtlingen, Asylsuchenden, Migrantinnen Polizeigewalt
HRW	Diskriminierung von Muslimen aufgrund ihres Glaubens
IHRC	Diskriminierung von Muslimen aufgrund des Glaubens
KOK	Schutz der Opfer von Menschenhandel

Quelle: eigene Darstellung nach OHCHR: Universal Periodic Review, Documentation by Country, Universal Periodic Review - Germany

³⁵ Der LSVD spricht in seinem Bericht teils von Lesben und Schwulen, teils von allen Personen, die sich der Gruppe der LGBTI zurechnen.

<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/DEIndex.aspx> (Stand: 28.02.2019).

Die Tabelle zeigt, dass für die erste Überprüfung drei gemeinsame Berichte und sechs Einzelberichte eingereicht wurden. Das FMR bündelt in seinem gemeinsamen Bericht die Positionen seiner über 50 Mitgliedsorganisationen (FMR 2009) und behandelt dabei die gesamte Menschenrechtssituation in Deutschland überblicksartig. Daneben befasst sich auch der Bericht von Amnesty International mit einer Reihe unterschiedlicher Themen, alle anderen Berichte sind auf eine bestimmte Personengruppe und den Schutz ihrer Rechte oder ein einzelnes Thema fokussiert. So befassen sich zwei Berichte ausschließlich mit den Rechten und dem Schutz von Kindern, zwei Berichte mit den Rechten von Homosexuellen und Transsexuellen und ein Bericht mit dem Schutz der Opfer von Menschenhandel. Die Berichte von Human Rights Watch und der Islamic Human Rights Commission behandeln ausschließlich die Diskriminierung von Muslimen aufgrund ihrer Religion.

Für die zweite Überprüfung Deutschlands im Jahr 2012 reichten 21 NGOs einzeln oder gemeinsam Berichte ein. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die eingereichten Berichte und ihre thematischen Schwerpunkte:

Tabelle 7: NGO-Berichte für die 2. Überprüfung Deutschlands

NGO / Netzwerk	Thematischer Schwerpunkt des Berichts
AI	Menschenrechtsverletzungen und Terrorismusbekämpfung Prävention von Folter und Miss-handlung Schutz von Flüchtlingen, Asylsu-chenden, Migranten Polizeigewalt
ATME	Diskriminierung transsexueller Men-schen
ECPAT Deutschland e.V.	Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung
EPL	Vereinigung gegen Abtreibung
FI	Menschenhandel und sexuelle Aus-beutung
FIAN International	Recht auf Nahrung und angemesse-ner Lebensstandard
GBM	Rassismus und Fremdenfeindlich-keit wsk-Rechte
GIEACPC	Kinderrechte, Gewalt gegen Kinder
HGKKD	Verhinderung von Abtreibung
IAF	Familienzusammenführung
JS 1 - Trennungsväter e.V. ; Gleichmaß e.V.	Schutz der Kinder geschiedener El-tern
JS 2 - Deutsche Gesell-schaft für Transidentität und Intersexualität e.V.;	Diskriminierung und Benachteili-gung von Lesben, Schwule, Bisexuel-le, Trans* und intersexuelle

TransInterQueer e.V.; Trans-Kinder-Netz;	Menschen (LGBTI)
JS 3 - IFOR; Conscience and Peace Tax International	Kriegsdienstverweigerer und Rekrutierung
JS 4 - BRK-Allianz	Rechte von Menschen mit Behinderung
JS 5 - NC	Umsetzung der CRC für Flüchtlingskinder Rechte intersexueller Kinder Aufnahme der Kinderrechte in das GG Schaffung einer Monitoringstelle für die CRC
JS 6 - FMR	Gesamte Menschenrechtssituation in Deutschland
JS 7 - Federal Working Group GLBTI	Rechte von Menschen mit HIV und Rechte von LGBTI
JS 8 - LSVD; ILGA Europe	Diskriminierung und Benachteiligung von Lesben und Schwulen
KOK	Schutz der Opfer von Menschenhandel
OIDAC	Diskriminierung christlicher Vereinigungen
OSJI	Recht auf Bildung für Kinder mit Migrationshintergrund

Quelle: eigene Darstellung nach OHCHR: Universal Periodic Review, Documentation by Country, Universal Periodic Review - Germany, <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/DEIndex.aspx> (Stand: 28.02.2019).

Vergleicht man Tabelle 6 und Tabelle 7 miteinander, so lassen sich zunächst folgende Feststellungen treffen: Mehrere NGOs,

die für die erste Überprüfung einen Bericht einreichten, taten dies bei der zweiten Überprüfung nicht mehr. Eine gemeinsame Stellungnahme von NGOs aus dem Kinderrechtsbereich kam in der zweiten Überprüfung ebenfalls nicht mehr zustande. Dafür reichten zahlreiche andere NGOs bei der zweiten Überprüfung erstmals einen Bericht ein. Einige NGOs, die Mitglieder des FMR sind, reichten in beiden Überprüfungszyklen zusätzlich zur gemeinsamen Stellungnahme des FMR einen eigenen Bericht ein. Wie erklären die befragten NGOs dieses Vorgehen? Liegt dahinter eine bestimmte Strategie und von welchen Faktoren hängt ab, wie und in welchem Umfang sie sich beteiligten?

7.2.1 Die Vor- und Nachteile unterschiedlicher Berichtsformen

In Bezug auf die Form der Berichte äußern zwei NGOs ganz explizit, dass eine Joint Submission, in der viele NGOs ihre Themen bündeln, aus ihrer Sicht im Vergleich zum Einzelbericht die wirksamere Berichtsform darstelle (Ruhmann: 26; Jetzt: 16).³⁶ Neben der Tatsache, dass dies für die einzelnen NGOs Ressourcen spare, erhöhe ein gemeinsamer Bericht die Chance, dass die NGO-Forderungen von den Staatenvertretern der UPR-Arbeitsgruppe als Empfehlung aufgenommen würden. Da die Staatenvertreter nur begrenzt Zeit für die Vorbereitung auf jede UPR-Überprüfung zur Verfügung hätten, sei davon auszugehen, dass viele einzelne Berichte eher nicht gelesen würden. Ein zentraler Bericht würde stärker als Konsens innerhalb der Zivilgesellschaft wahrgenommen, weshalb eine Expertin überzeugt ist, dass darin enthaltene Forderungen eher in

³⁶ Die befragte Expertin hat zwischenzeitlich zu einer anderen Nichtregierungsorganisation gewechselt. Alle Aussagen beziehen sich auf die Zeit ihrer Beschäftigung bei der Kindernothilfe. Sie beziehen sich allerdings nicht alleine auf deren Aktivitäten, sondern auf die Arbeit der NGOs, die in der AG Kinderrechte des FMR vertreten waren und deren Sprecherin die Expertin zum damaligen Zeitpunkt war.

einer Überprüfung zur Sprache kommen würden (Ruhmann: 26, 42). Das Einreichen von Einzelberichten geschieht hingegen aus der Erwägung heraus, deutlich detailliertere Informationen und Forderungen in die Überprüfung einfließen zu lassen, die in diesem Umfang aus Platzgründen nicht in der Joint Submission wiedergegeben werden könnten (Hausmann: 21; Taniş: 13; Voß-Kyeck: 28). Die folgende Tabelle zeigt, dass alle interviewten NGOs, die Mitglied des FMR sind, zusätzlich zu ihrer Beteiligung am gemeinsamen Bericht des FMR zumindest in einem Zyklus einen eigenen Bericht oder eine weitere Joint Submission speziell zu ihrem Themenbereich einreichten. Drei NGOs (AI, KOK und LSVD) beteiligten sich sogar in beiden Zyklen zusätzlich mit einem eigenen Bericht:

Tabelle 8: Berichte der interviewten NGOs für die ersten beiden UPR-Überprüfungen Deutschlands³⁷

NGO	Eingereichte Berichte 1. Zyklus	Eingereichte Berichte 2. Zyklus
AI	JS FMR, Einzelbericht	JS FMR, Einzelbericht
ATME*	Einzelbericht	Einzelbericht
FIAN	JS FMR	JS FMR, Einzelbericht
BRK-Allianz*	/	JS BRK-Allianz
NC*	JS FMR über Gaststatus	JS NC; JS FMR über Gaststatus
FMR	JS	JS
KOK	JS FMR, Einzelbericht	JS FMR, Einzelbericht
LSVD	JS FMR, Einzelbericht	JS FMR, JS ILGA

³⁷ Die mit * gekennzeichneten NGOs sind keine Mitglieder des FMR. Die BRK-Allianz wurde erst im Jahr 2011 gegründet, die NC ist erst seit 2016 Mitglied (FMR 08/2017: 20 f.).

KNH	JS FMR, JS Child Rights	JS FMR
-----	-------------------------	--------

Quelle: eigene Darstellung nach OHCHR: Universal Periodic Review, Documentation by Country, Universal Periodic Review - Germany, <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/DEIndex.aspx> (Stand: 28.02.2019).

Für die Frage, über welche Berichtsform NGOs besser Einfluss ausüben können ist einerseits wichtig, ob und wie die Inhalte der NGO-Berichte vom OHCHR in die Stakeholder-Zusammenfassung übernommen werden, andererseits, ob Staatenvertreter diese dann in der Überprüfung ansprechen. Wie erläutert bestanden zu Beginn der UPR Befürchtungen, das VN-Hochkommissariat könnte bei der Zusammenfassung der NGO-Berichte inhaltlichen Einfluss ausüben. Allerdings spricht keine der befragten NGOs an, dass die Inhalte ihrer Berichte nur unzureichend oder nicht in zutreffender Weise in die Zusammenfassung aufgenommen wurden. Dennoch stellen die NGOs Überlegungen an, wie sie sicherstellen können, dass besonders wichtige Anliegen in jedem Fall in die Zusammenfassung übernommen werden. Zu diesem Zweck erachteten sie es als wirkungsvoll, dieselben Themen in mehreren verschiedenen Berichten zu nennen und trafen diesbezüglich inhaltliche Absprachen untereinander und mit dem DIMR (Heiden: 82; Jetz: 32; Kittel: 113; Voß-Kyeck: 26). Nach Auffassung des FMR sei diese Strategie wirkungsvoll, da Themen, die mehrfach in unterschiedlichen Berichten genannt werden, vom OHCHR „als relevanter eingeschätzt“ würden (Rathgeber01: 60). Die befürchtete Filterfunktion, die das OHCHR in diesem Zusammenhang einnehmen könnte, ergibt sich aus den Aussagen der befragten NGOs unabhängig davon, ob es sich um einen einzelnen oder einen gemeinsamen Bericht handelt, nicht. Die Strategie der genannten NGOs, sich zusätzlich zu der gemeinsamen Stellungnahme des FMR mit einem eigenen Bericht zu beteiligen, ist insofern vorteilhaft, als das OHCHR zwar den gemeinsamen Bericht des FMR sehr häufig in der Zusammen-

fassung zitiert, die detaillierten Äußerungen aus Einzelberichten jedoch zusätzlich aufnimmt (siehe u.a. FMR 2008).

In Bezug auf die Frage, welche Themen im interaktiven Dialog angesprochen werden, ist eine Expertin der Auffassung, dass Regierungsvertreter bei der Vorbereitung einer solchen Überprüfung keine Zeit dafür hätten, eine Vielzahl von Einzelberichten zu lesen (Ruhmann: 42). Es sei daher wahrscheinlich, dass ein zentraler Bericht, in diesem Fall die Stakeholder-Zusammenfassung, eher gelesen würde. Forderungen, die in der Stakeholder-Zusammenfassung enthalten sind und von einem größeren Netzwerk erhoben werden, werden wie bereits angesprochen von den Regierungsvertretern als Konsens wahrgenommen, was die Wahrscheinlichkeit erhöhe, dass diese in die Empfehlungen aufgenommen werden (ebd.: 231). Die Expertin erwähnt, diese Rückmeldung von Mitgliedern der Ausschüsse bekommen zu haben. Somit ist nicht klar, ob sie diese Rückmeldung tatsächlich von Ausschussmitgliedern der Fachausschüsse erhalten hat oder ob sie lediglich dieselbe Bezeichnung verwendet, jedoch eine Rückmeldung von Staatenvertretern meint, die diese Äußerung in Bezug auf die UPR getätigt haben. Unabhängig davon, um welches der Verfahren es sich handelt, ist die Expertin jedoch überzeugt, dass die Herangehensweise seitens der Regierungsvertreter und Experten an eine solche Überprüfung dieselbe ist. Diese Auffassung wird zudem untermauert durch die Aussage eines Bundesministeriums, das angibt, für die Vorbereitung auf den interaktiven Dialog eher eine Joint Submission zu lesen und Inhalte daraus aufzugreifen als die Forderungen aus einzelnen Berichten (BM_02: 107). Deren Inhalte würden eher Einzelmeinungen darstellen, die möglicherweise nur eine ganz bestimmte Gruppierung der Bevölkerung betreffe (BM_02: 107). Im Gegensatz zu größeren Netzwerken oder NGO-Koalitionen seien die Anliegen einzelner NGOs für die Staatenvertreter häufig schwerer einzuordnen, weshalb es für sie einen größeren Aufwand darstellen würde, den Anliegen nachzugehen und Informationen einzu-

holen (ebd.: 108-111). Dies würde folglich bedeuten, dass die Anliegen von kleinen oder weniger bekannten Organisationen, die nicht Mitglied in einem NGO-Netzwerk oder anderem Zusammenschluss sind, im Rahmen der UPR schwerer Gehör finden würden. Die Vorteile, die sich aus den UPR-Modalitäten gerade für kleine, nicht vernetzte NGOs ergeben, Berichte einzureichen, würden somit dadurch eingeschränkt, dass ihre Anliegen dennoch mit geringerer Wahrscheinlichkeit Gegenstand der Überprüfung werden.

Schließlich fällt ein weiterer Punkt in Bezug auf die NGO-Berichte auf. Wie die Analyse in Kapitel 6 und die Tabellen zur NGO-Beteiligung in Deutschland zeigen, reichten NGOs, die zum selben Themenbereich arbeiten, teils keine gemeinsamen Berichte ein. Es zeigt sich, dass die NGOs die Vernetzung mit anderen Organisationen nicht immer gezielt suchten oder es an Absprache und gegenseitiger Information fehlte. Tabelle 7 zeigt, dass für die zweite Überprüfung Deutschlands neben dem Bericht des Lesben- und Schwulenverbands in Deutschland (LSVD) zwei weitere Berichte von NGOs aus dem LGBTI-Bereich eingereicht wurden (dgti et al. o.J.; Federal Working Group GLBTI 02.10.2012).³⁸ Dass der LSVD sich mit diesen Organisationen nicht für eine gemeinsame Stellungnahme zusammenschloss, lag nach Aussage des Geschäftsführers wohl daran, dass ihm nicht bekannt war, dass weitere Organisationen Berichte mit ähnlichen Themen wie der LSVD einreichten (Jetz: 135-140). Im dritten Überprüfungszyklus verhalf der Dachverband ILGA dem LSVD schließlich jedoch zu einer Vernetzung mit der Bundesvereinigung Trans*, die sich daraufhin für die Berichtserstellung mit dem LSVD in Verbindung setzte (Jetz: 140). Im Falle von NGOs aus dem Kinderrechtsbereich hatte die Kindernothilfe (KNH) wie erwähnt für die erste

³⁸ Die Federal Working Group GLBTI bezeichnet sich mittlerweile als Bundesarbeitskreis Regenbogen (LSBTTIQ) in ver.di, <https://regenbogen.verdi.de/> (Stand: 15.02.2019).

Überprüfung Deutschlands eine gemeinsame Stellungnahme koordiniert. Dabei schlossen sich auch NGOs an, mit denen die KNH bisher nicht zusammengearbeitet hatte und für welche die UPR somit Anlass für eine Kooperation mit anderen NGOs aus ihrem Themenbereich war (Ruhmann: 34, 178). Im zweiten Zyklus gab es allerdings keine vergleichbare gemeinsame Stellungnahme dieser NGOs mehr. Einerseits war die Koordination einer solchen mit so hohem Aufwand verbunden, dass die KNH hier Ressourcen sparen musste (Ruhmann: 26). Andererseits erachtete sie basierend auf den Erfahrungen der ersten Überprüfung eine gemeinsame Stellungnahme des FMR, in der alle Themen zentral gebündelt waren, als wirkungsvoller (ebd.).

In Bezug auf die Berichte werden somit unterschiedliche Einschätzungen sichtbar. Einerseits wird angenommen, dass die Anliegen einzelner NGOs mit geringerer Wahrscheinlichkeit von den Regierungsvertretern aufgegriffen werden, weshalb es im Rahmen der UPR nicht sinnvoll ist, einzelne Berichte einzureichen. Andererseits erstellten viele NGOs dennoch einen eigenen Bericht. Innerhalb einer NGO gab es diesbezüglich zumindest wiederkehrende Überlegungen, um ihren Themen mehr Raum zu geben (Ruhmann: 40). In diesem Punkt gibt es unter den NGOs keine einheitliche Meinung darüber, welcher Weg der effektivere ist, um die Themen in die Überprüfung einzuspeisen. Sofern es die Ressourcen der NGOs erlauben, scheint jedoch die Strategie am aussichtsreichsten, sich sowohl an dem gemeinsamen Bericht eines großen Netzwerks zu beteiligen als auch einen einzelnen Bericht zu erstellen.

Aus der Koordination einer gemeinsamen Stellungnahme ergebe sich jedoch noch eine andere, indirekte Wirkung, die der hierfür Zuständige des FMR erwähnt. So führte für ihn die Koordination der Beteiligung an der UPR zu einer stärkeren Vernetzung und Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Akteuren, die zuvor in dieser Form nicht bestand. Wie im Folgenden dargestellt wird, nahm er mit einer Reihe von Organisationen und

Verbänden aus unterschiedlichen Bereichen, die nicht zur zivilgesellschaftlichen Konsultation eingeladen waren, im Vorfeld Kontakt auf und bot an, auch deren wichtigste Forderungen stellvertretend in der Konsultation anzusprechen. Dadurch, wie auch durch die verschiedenen anderen Gelegenheiten des persönlichen Zusammentreffens und Austauschs, welche die UPR bot, etablierte sich im Laufe der Zeit eine Zusammenarbeit mit Verbänden, die sich für die Rechte von Menschen mit Behinderung einsetzten, ebenso wie mit Organisationen aus dem Bereich Transgender und intersexuelle Menschen (Rathgeber: 144). Er sei somit durch die UPR zu einer guten Zusammenarbeit gerade auch mit Organisationen und Verbänden außerhalb des FMR gekommen (ebd.).

7.2.2 Der Inhalt der Berichte: Bekannte Forderungen oder Chance für neue Themen?

Im Folgenden soll nun betrachtet werden, welche Inhalte NGOs in ihre Berichte aufnahmen und ob bestimmte Strategien dahinterstehen.

Die NGO-Berichte für den ersten Überprüfungszyklus waren der erste Versuch der NGOs, sich im Rahmen des neuen Verfahrens einzubringen. Zu diesem Zeitpunkt gab es nur wenig Orientierung dafür, wie die Berichte konzipiert sein sollten, um die Forderungen der NGOs möglichst wirksam in das Verfahren zu transportieren. Doch auch im zweiten Überprüfungszyklus reichten zahlreiche NGOs zum ersten Mal einen Bericht ein, da sie sich am ersten Zyklus noch nicht beteiligt hatten. Somit bestand teils Unsicherheit und es fehlte zu Beginn an einer klaren Strategie, wie die Berichte aufgebaut sein sollten. Dies wird an mehreren Äußerungen von NGOs deutlich, die davon sprechen, bei ihrem ersten Bericht „im Nebel getastet“ (Rathgeber: 46) zu haben oder „so ein bisschen ins Blaue hinein kommentiert“ zu haben (Ruhmann: 36). Ein anderer Experte erläutert: „Wir haben da ziemlich die ganze Palette

reingepackt, die uns damals interessiert hat, an der wir gearbeitet haben, in der Hoffnung, dass eben die entsprechenden Fragen gestellt werden an die Bundesregierung“ (Jetz: 8). Gerade diese Formulierung verdeutlicht, dass Ungewissheit bestand, welche Form der Beteiligung tatsächlich wirksam sein könnte. Während manche NGOs somit sehr viele Themen in ihren Berichten ansprachen, versuchten andere, gezielt Themen auszuwählen und sich auf wenige Aspekte zu fokussieren (Kittel: 15; Taniş: 9). Dabei wurden nicht alle Themen als geeignet für das UPR-Verfahren eingestuft. So erwähnt eine Expertin, dass beispielsweise ein Thema wie die strukturelle Verankerung eines völkerrechtlichen Vertrags in nationalem Recht weniger für die UPR geeignet sei als für den Fachausschuss, der sich im Rahmen des Staatenberichtsverfahrens mit genau diesem Vertrag beschäftige (Kittel: 15). Eine andere Expertin vertritt die Auffassung, dass Empfehlungen, die die Ratifizierung völkerrechtlicher Verträge betreffen, in einem NGO-Bericht nicht erwähnenswert seien, da solche Empfehlungen in der UPR ohnehin ausgesprochen würden (Hausmann: 131). Einerseits würden die überprüften Staaten in ihrem Bericht in der Regel selbst auf den Ratifikationsstand völkerrechtlicher Verträge eingehen, andererseits sei dieser auch in der Zusammenfassung der Empfehlungen der VN-Vertragsorgane und Sonderverfahren detailliert aufgelistet. Empfehlungen, einen völkerrechtlichen Vertrag zu ratifizieren, würden von den Staatenvertretern im interaktiven Dialog ohnehin gerne ausgesprochen, da dies vorher nicht gesondert nachgeprüft werden müsse und man zudem eine offensichtliche Tatsache benennen würden (Hausmann: 131). Die Expertin geht daher davon aus, dass es keinen zusätzlichen Druck auf den überprüften Staat erzeugt hätte, wenn auch NGOs die Ratifikation eines Vertrags in ihrem UPR-Bericht gefordert hätten (ebd.). Es werden somit verschiedene Ansätze deutlich, welche Themen sich nach Auffassung der NGOs für die UPR eignen und wie diese möglichst gut im Verfahren platziert werden können.

Unabhängig davon war ein entscheidender Faktor für die Erstellung der Berichte der erhebliche zeitliche Aufwand, insbesondere dann, wenn es sich um die Koordinierung einer Joint Submission handelte (Rathgeber⁰¹: 147; Ruhmann: 25). Für NGOs aus dem Kinderrechtsbereich war dies offenbar ausschlaggebend dafür, keine weitere gemeinsame Stellungnahme mehr zusätzlich zu der des FMR einzureichen (Ruhmann: 40). Auch für eine NGO, die kein Mitglied im FMR ist und deren Positionen sich somit nicht in dessen Bericht finden, war der zeitliche Aufwand ein wesentlicher Grund, im dritten Überprüfungszyklus keinen Bericht mehr einzureichen (ATME: 114). Unter diesem Gesichtspunkt war die Nutzung von Synergieeffekten, die sich aus anderen menschenrechtlichen Überprüfungsverfahren und der UPR ergaben, ein wichtiger Aspekt. Innerhalb der BRK-Allianz konnte den Bedenken bezüglich des Aufwands für einen UPR-Bericht nur dadurch begegnet werden, dass die Allianz im Jahr 2012 ihren Parallelbericht für die Überprüfung Deutschlands zur Umsetzung der CRPD verfasste und aus den bereits vorhandenen Vorarbeiten ein Bericht für die UPR erstellt werden konnte (Heiden: 11, 19). Hier wird sehr deutlich, wie die Allianz ihre Beteiligung an der UPR aufgrund der zeitlichen Parallelität mit dem Staatenberichtsverfahren verknüpfte und ihre Forderungen in beide Verfahren einbrachte.

Auch die NC nutzte beide Verfahren für ihre Forderungen. In ihrem Parallelbericht zum Staatenberichtsverfahren behandelt die NC neben allgemeinen Maßnahmen zur Durchsetzung der CRC unter sechs verschiedenen Themenkomplexen die einzelnen Artikel der Konvention und die diesbezüglichen Herausforderungen in Deutschland (NC 2010). Darunter finden sich unter anderem die Aufnahme der Kinderrechte in das Grundgesetz und die Einrichtung eines Monitorings zur Umsetzung der Kinderrechtskonvention (ebd.: 6), der Schutz von Flüchtlingskindern und die Berücksichtigung des Kindeswohls in

allen Belangen des Asylverfahrens (ebd.: 34 ff.) sowie die Situation von intersexuell geborenen Kindern (ebd.: 25).

Für die zweite UPR-Überprüfung Deutschlands brachte die NC ebenfalls eine gemeinsame Stellungnahme ein, in der sie folgende Kernforderungen aus ihrem Parallelbericht erneut aufgriff (NC o.J.):

- Schutz von Flüchtlingskindern, darunter angemessene Lebensbedingungen, die Aufhebung der Benachteiligung, die sich durch das Verfahren der Altersfeststellung ergibt, die Gestaltung des Asylverfahrens zum Wohle des Kindes und die Vermeidung von Abschiebungshaft für Minderjährige
- Aufnahme von Kinderrechten in das Grundgesetz, um eine Berücksichtigung des Vorrangs des Kindeswohls zu erreichen
- Einrichtung eines unabhängigen Monitorings zur Umsetzung der VN-Kinderrechtskonvention in Deutschland
- Umsetzung der Kinderrechtskonvention für intersexuell geborene Kinder

Die im UPR-Bericht der NC enthaltenen Kernforderungen waren somit in sehr ähnlicher Weise bereits im zuvor genannten Parallelbericht enthalten. Doch auch andere NGOs betonen, dass ihre UPR-Berichte vorrangig auf bereits abgestimmten Positionen und schriftlich vorliegenden Forderungen beruhen (Jetz: 11; Taniş: 9; Voß-Kyeck: 28-32). In einem Fall handelte es sich dabei beispielsweise um Forderungskataloge, welche die NGO ursprünglich für die anstehende Bundestagswahl ausgearbeitet hatte (Jetz: 11). AI benutzte die bereits vorhandenen Erkenntnisse seiner Recherchen für einen thematischen Bericht auch für seinen UPR-Bericht (AI 2010). Lediglich eine NGO bezeichnete den Aufwand für die Erstellung ihres Berichts als gering, was damit zusammenhing, dass dieser nur ein

einzelnes konkretes Anliegen behandelte, mit dem sich die NGO bereits im Vorjahr intensiv befasst hatte (Hausmann: 19, 49). Auch hier bestand der Inhalt des UPR-Berichts somit aus bereits erarbeiteten Positionen.

Es zeigt sich, dass NGOs somit vorrangig diejenigen Themen aus ihrer Arbeit in ihre Berichte für die UPR aufnahmen, zu denen bereits ausformulierte und abgestimmte Positionen vorhanden waren. Diese Tatsache wird wiederholt im Zusammenhang mit dem zeitlichen Aufwand für den UPR-Bericht angesprochen, aufgrund dessen manche NGOs, wie bereits dargestellt, von einem eigenen Bericht sogar ganz absahen. Die UPR bietet somit eine Möglichkeit, vorhandene Forderungen in einem zusätzlichen Forum zur Sprache zu bringen. Zu welchen Themen somit NGO-Berichte eingereicht werden und dadurch Teil der Überprüfung werden, beruht somit teils nicht auf inhaltlich-strategischen Entscheidungen. Gerade weil die UPR alle menschenrechtlichen Themen abdeckt und sich im Gegensatz zum Staatenberichtsverfahren der Vertragsorgane nicht auf einzelne Bereiche beschränkt, kann die Erstellung eines Berichts für NGOs einen so erheblichen Zusatzaufwand bedeuten, dass in den eingereichten NGO-Berichten keine Forderungen enthalten sind, zu denen nicht bereits abgestimmte Positionen vorhanden waren. Themen, bei denen dies nicht zutrifft, finden somit eventuell keinen Eingang in die NGO-Berichte und somit auch nicht in die Überprüfung. Folglich sind die NGO-Berichte, die in Form der Stakeholder-Zusammenfassung Teil der Überprüfungsgrundlage sind, auch das Ergebnis von Ressourcenfragen und arbeitspraktischen Entscheidungen der NGOs. Trotz der vielfältigen Partizipationsmöglichkeiten, welche die UPR NGOs eröffnet, gilt es somit, sich vor Augen zu halten, über welche begrenzten Kapazitäten NGOs teils verfügen und in welchem Umfang sie überhaupt in der Lage sind, sich an der UPR zu beteiligen.

Ab dem zweiten Überprüfungszyklus stand durch den bereits vorhandenen ersten Überprüfungsbericht und die Positionierung der Bundesregierung dazu ein umfangreicher Katalog an Empfehlungen zur Verfügung, auf den die NGOs in ihren Berichten Bezug nehmen konnten. Diese Bezugnahme zu Empfehlungen des vorherigen Berichts und die Bewertung der Umsetzungsfortschritte waren zwar nach Aussage mehrerer NGOs ein wichtiges Element der NGO-Berichte (Rathgeber⁰¹: 171; Ruhmann: 36; Taniş: 113). Allerdings fällt auf, dass eine direkte Bezugnahme zu den Empfehlungen der ersten Überprüfung in den NGO-Berichten kaum vorkommt. Lediglich AI beginnt seinen Bericht für die zweite Überprüfung mit einem Kapitel zum Follow-up der ersten Überprüfung und bezieht sich unter Verweis auf die Staaten, welche die Empfehlung ausgesprochen haben und die Randnummern der jeweiligen Empfehlung an zahlreichen Stellen explizit auf das Ergebnis des ersten Zyklus (AI 2012). Für viele andere NGOs ergab sich die Schwierigkeit, dass es in der ersten Überprüfung keine oder nur sehr wenige oder vage formulierte Empfehlungen zu ihrem Themenbereich gab, auf die sie Bezug nehmen konnten (KOK 28.09.2012; LSVD/ ILGA Europe 25.09.2012; NC o.J.). Interessant ist, dass auch im Bericht des FMR, der ein sehr breites Themenspektrum behandelt, die konkrete Bezugnahme fehlt (FMR 02.10.2012). Dies erschwert jedoch die Nachvollziehbarkeit, welche Empfehlungen der ersten Überprüfung die Bundesregierung bereits umgesetzt hat oder in welchen Bereichen zumindest erste Maßnahmen ergriffen wurden. Was die Mehrheit der NGOs allerdings umfassend und detailliert in ihren Berichten nutzt, sind je nach Themenbereich die Feststellungen und Empfehlungen der Fachausschüsse sowie regionaler Menschenrechtsinstrumente beispielsweise des Europarats (FIAN Deutschland e.V. 2012; FMR 02.10.2012; KOK 28.09.2012; NC o.J.). Die NGOs untermauern dadurch ihre Forderungen und tragen die Erkenntnisse dieser Verfahren in die UPR hinein. Die äußerst wertvollen Synergieeffekte, die sich hier aus der

Kombination der unterschiedlichen Verfahren ergeben, werden daran besonders deutlich. Gerade die expliziten Verweise auf Empfehlungen der Fachausschüsse, welche die Umsetzung der von der Bundesregierung ratifizierten völkerrechtlichen Verträge prüfen, sei sehr hilfreich, um „diese Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit stärker herauszuarbeiten“ (Rathgeber⁰¹: 130). NGOs versuchen auf diese Weise, die Zusagen, welche die Regierung im Rahmen der UPR macht, mit ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen in Zusammenhang zu bringen und dadurch eine größere Verbindlichkeit zu erzielen.

Dies bedeutet jedoch nicht, dass NGOs nicht zumindest einzeln versuchten, die UPR auch als Instrument zu nutzen, mit dem neue Themen gesetzt werden können. Zwei NGOs berichteten, dass sie diesbezüglich einen gezielten Versuch unternahmen (Kittel: 40; Ruhmann: 52). Bei neuen Themen, die auf politischer Ebene noch wenig wahrgenommen würden, sei dies eine gute Chance, das Thema zu benennen und dazu eine Äußerung der Bundesregierung zu erhalten (Kittel: 40). Wichtig sei für die NGOs dabei, dass sie mit Hilfe der UPR eine Positionierung der Bundesregierung erreichten, ohne den Weg der nationalen Lobbyarbeit gehen zu müssen. Für diesen müssten in der Regel Abgeordnete derjenigen Parteien gewonnen werden, die sich offen für die menschenrechtlichen Forderungen zeigten und die Themen der NGOs beispielsweise über eine kleine Anfrage an die Bundesregierung auf die politische Agenda setzen könnten (ebd.). Durch die UPR gelinge eine Thematisierung möglicherweise völlig unabhängig von Parteien, „rein auf dem Menschenrechteticket“ (Kittel: 40), wie eine NGO betonte. Werde ein Thema im Rahmen des interaktiven Dialogs aufgebracht, werde über diesen Mechanismus somit eine Positionierung der Bundesregierung in Bezug auf das Thema erreicht - ein Aspekt, dessen Bedeutung von mehreren NGOs hervorgehoben wird (Hausmann: 21; Ruhmann: 52; Schieferdecker: 68). Da diese Position anschließend im offiziellen Ergebnisbericht der Überprüfung enthalten sei, könne sie anschlie-

ßend von den NGOs für ihre Lobbyarbeit zu diesem Thema auf nationaler Ebene genutzt werden (Ruhmann: 52).

Für die Arbeit der NGOs ist es somit ein klarer Vorteil des UPR-Verfahrens im Vergleich zum Staatenberichtsverfahren, dass der überprüfte Staat bei der UPR zu jeder Empfehlung offiziell Stellung beziehen muss. NGOs erhalten dadurch eine klare Positionierung der Regierung zu ihren Forderungen, die für ihre weitere Lobbyarbeit wichtig und hilfreich ist.

7.2.3 Der Umfang der NGO-Berichte: Auswirkung auf den Überprüfungsinhalt

Die Modalitäten der UPR haben unter zwei Gesichtspunkten deutliche Auswirkungen auf die Beteiligung von NGOs an der UPR und ihre Einflussmöglichkeiten auf die Überprüfung. Dies sind einerseits das vom OHCHR vorgegebene Wortlimit für die Berichte der NGOs, andererseits die Tatsache, dass NGOs ihre Berichte wie beschrieben bereits etwa ein halbes Jahr vor der Überprüfung einreichen und damit viele Monate vor der Veröffentlichung des Staatenberichts.

Mit Ausnahme einer Organisation waren alle interviewten NGOs zumindest in einem der ersten beiden Zyklen an der Erstellung der Joint Submission des FMR über ihre Mitgliedschaft oder einen Gaststatus beteiligt. Der Ansatz des FMR war es dabei, ein möglichst breites Bild von den menschenrechtlichen Herausforderungen in Deutschland zu geben. Da Forderungen von insgesamt etwa 50 NGOs in dem Bericht gebündelt werden mussten, führte das Wortlimit dazu, dass die einzelnen Themen nicht vertieft behandelt werden konnten und dass Argumentationen gekürzt und vereinfacht werden mussten (Taniş: 13). Die beteiligten NGOs, aber auch das FMR selbst, äußern sehr deutlich, dass dies ein Problem dargestellt habe, da durch die sehr knappen Formulierungen die Detailtiefe der Forderungen verlorengehe, was der Komplexität der Themen nicht gerecht werde. Zudem mussten Quellenangaben einge-

spart werden, so dass die Aussage für die Regierungsvertreter, die den Bericht für die Überprüfung lasen, teils schwer nachprüfbar waren (Rathgeberoi: 50; Ruhmann: 38). Mitunter fanden sich Forderungen nur noch in einem Halbsatz wieder (Costa: 51). Eine Expertin spricht zudem explizit an, dass kleine NGOs bei der Beteiligung an einer Joint Submission möglicherweise kaum Platz für ihre Forderungen erhalten und diese in einem solchen Bericht demzufolge untergehen würden, da große NGOs den Platz für ihre Themen beanspruchen würden (Schieferdecker: 36). Das Wortlimit kann sich somit negativ auf den Inhalt der NGO-Berichte auswirken, da Themen in gemeinsamen Stellungnahmen nicht oder nur am Rande Erwähnung finden und die Argumente aufgrund fehlender Ausführlichkeit an Überzeugungskraft einbüßen. Dies kann somit die Chance schmälern, dass NGO-Forderungen von Staatenvertretern im interaktiven Dialog angesprochen werden.

Trotz dieser negativen Auswirkungen äußern einige Expertinnen Verständnis für die Wortbeschränkung. Positiv für das Verfahren selbst sei, dass sich dadurch die Berichte auf das Wesentliche konzentrieren würden und die Menge an Informationen, die für die Überprüfung eines Staats von den anderen Regierungsvertretern gelesen werden müsse, begrenzt sei (Ruhmann: 38; Voß-Kyeck: 56; Schieferdecker: 36). Vor dem Hintergrund der genannten Probleme gab es ab dem zweiten Zyklus innerhalb des FMR daher die Absprache, dass die einzelnen Mitgliedsorganisationen ergänzend ausführliche Einzelberichte einreichen sollten (Rathgeberoi: 52), was bereits in Bezug auf die strategisch wirkungsvollste Berichtsform diskutiert wurde. Diese Möglichkeit war im Rahmen des UPR-Verfahrens zwar von Beginn an vorhanden und einzelne NGOs wie AI reichten ab dem ersten Zyklus zusätzlich einen eigenen Bericht ein, allerdings schien dieses Vorgehen bei vielen NGOs zu Beginn noch nicht präsent zu sein (Rathgeberoi: 52). Bei Berichten einzelner NGOs scheint das Wortlimit hingegen kein Problem darzustellen (Jetz: 30-32), was auch daran deutlich

wird, dass einige Expertinnen Probleme mit der Wortbeschränkung ausschließlich im Zusammenhang mit der Joint Submission des FMR ansprechen (Hausmann: 47; Voß-Kyeck: 56). Lediglich aus Sicht einer Expertin hat das Limit in ihrem Themenbereich zu inhaltlichen Einschränkungen ihres Einzelberichts geführt (Schieferdecker: 38-40).

Daneben wirken sich auch die Reihenfolge, in welcher die Berichte für die Überprüfung eines Landes eingereicht werden, sowie der Zeitpunkt, zu dem dies erfolgt, direkt auf die Einflussmöglichkeiten der NGOs aus.

7.2.4 Zeitabfolge der Veröffentlichung von NGO-Berichten und Staatenbericht

Mehrere Expertinnen und Experten sehen klare Nachteile für NGOs in Bezug auf die zeitliche Abfolge, in der die Berichte beim OHCHR eingereicht werden müssen. Zunächst besteht bei einigen NGOs der Wunsch nach der Möglichkeit, den Staatenbericht kommentieren zu können (Jetz: 48; Schieferdecker: 34; Taniş: 15). Dies ist allerdings bei der UPR nicht der Fall, da der Staatenbericht erst nach den NGO-Berichten eingereicht und veröffentlicht wird. Es wurde zudem die Befürchtung geäußert, die Regierung könnte im Staatenbericht ihre Argumente entsprechend auf die NGO-Kritik ausrichten und diese dadurch schwächen (Rathgeberor: 70; Voß-Kyeck: 54). Als deutlicher Nachteil dieser zeitlichen Abfolge wurde auch die Tatsache benannt, dass Regierungen in ihrem Staatenbericht Themen, die NGOs aus Platzgründen in ihren Berichten auslassen müssen oder nur ganz am Rande streifen, ebenfalls nicht erwähnen werden, da Regierungen kritische Themen nicht unnötigerweise von selbst ansprechen würden. Dadurch könnten wichtige Themen vollständig aus der UPR-Überprüfung herausfallen (Ruhmann: 50). Diese Sicht teilt auch das DIMR und betont, dass aufgrund dieser Reihenfolge die NGO-

Berichte weniger zielgerichtet seien und inhaltliche Lücken bei der Überprüfung entstehen könnten (Follmar-Otto: 14).

Die Tatsache, dass der Staatenbericht erst deutlich nach den NGO-Berichten eingereicht wird, kann zudem die Lobbyarbeit der NGOs gegenüber diplomatischen Vertretungen in Genf erschweren, die zum Ziel hat, die Forderungen der NGOs auf diesem Weg in den interaktiven Dialog einzuspeisen:

„In vorbereitenden Gesprächen mit RegierungsvertreterInnen werden wir immer wieder gefragt, wie die Bundesregierung zu unseren Forderungen steht. Das können wir nicht immer mit aktuellen Informationen untermauern, da der Staatenbericht zu diesem Zeitpunkt meist noch nicht veröffentlicht ist“ (Ruhmann: 53).

Möchten NGOs ferner Aussagen, die im Staatenbericht getroffen werden, gegenüber den Regierungsvertretern anderer Länder kritisch kommentieren, bleibt dafür nur sehr wenig Zeit bis zur Überprüfung, in der die diplomatischen Vertretungen zudem eine sehr hohe Anzahl solcher Anfragen erhalten würden (Ruhmann: 54 - 61).

Ob die Zeitspanne von sechs Monaten zwischen der Einreichung der NGO-Berichte und der Überprüfung nachteilig für die NGOs ist, wird unterschiedlich bewertet und scheint vom jeweiligen Thema abzuhängen. So gab eine NGO an, in ihrem Themenbereich, der stark die Situation von geflüchteten Menschen betreffe, könnte es auch kurzfristig wichtige politische Entwicklungen geben, die dann in ihrem Bericht nicht enthalten wären (Taniş: 15). Mehrere NGOs vertraten hingegen die Auffassung, dass sich auf politischer Ebene innerhalb von sechs Monaten in der Regel nichts Bedeutendes ereigne, weshalb sie diese Zeitspanne als unproblematisch erachteten (Rathgeberoi: 70; Kittel: 40).

Als wichtiger Vorteil dieser zeitlichen Abfolge wird die Möglichkeit für NGOs eingeschätzt, durch ihre Berichte Themen

für die Überprüfung setzen zu können und neue Themen oder kritische Inhalte leichter in die Überprüfung einspeisen zu können, da die Regierungsvertreter der Arbeitsgruppe durch die zuerst veröffentlichten NGO-Berichte auch gegenüber dem Staatenbericht kritischer eingestellt seien (Ruhmann: 222; Jetz: 49; Hausmann: 51).

Die Reihenfolge und die zeitliche Differenz, in der die Berichte von NGOs und Regierung eingereicht werden, scheinen dann nicht relevant zu sein, wenn den NGOs andere aktuelle, offizielle Äußerungen der Bundesregierung zu ihren Forderungen vorliegen. So gab die BRK-Allianz beispielsweise an, die Positionen der Bundesregierung in Bezug auf ihre Forderungen ohnehin gekannt zu haben, da ein vergleichsweise aktueller Bericht aus dem Jahr 2011 vorlag, den die Bundesregierung für die erste Überprüfung der Umsetzung der Behindertenrechtskonvention eingereicht hatte (Heiden: 25). Die BRK-Allianz orientierte sich bei ihrem Bericht für die UPR-Überprüfung somit am Staatenbericht der Bundesregierung für die Überprüfung durch den Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderung. Auch dies zeigt, wie sich das Staatenberichtsverfahren und die UPR gegenseitig verstärken können und dass sich daraus wichtige Synergieeffekte ergeben, welche die Arbeit der NGOs wirkungsvoller machen können.

7.3 Zusammenfassung

Die Aussagen verdeutlichen, dass die Meinungen der NGOs über den zu erwartenden Nutzen der UPR als Instrument für ihre Anliegen zu Beginn deutlich auseinander gingen. Die Beteiligung von NGOs an der UPR erfolgte insbesondere dann, wenn sie über einen persönlichen Kontakt auf das Verfahren hingewiesen oder gar bei der Beteiligung unterstützt wurden. Die Vorkenntnisse aus dem Staatenberichtsverfahren beispielsweise spielten teils eine wichtige Rolle, aber auch umgekehrt führte die Partizipation bei der UPR zu einer verstärkten

Beteiligung an anderen VN-Verfahren. Anhand der NGO-Berichte werden Widersprüche des Verfahrens deutlich. Einerseits scheinen gemeinsame Berichte eine deutlich größere Wirkung zu erzielen, weshalb die Forderungen der NGOs in einem solchen Bericht am effektivsten platziert zu sein scheinen, um Eingang in die Überprüfung zu finden. Andererseits gehen hier aufgrund des Wortlimits die Detailtiefe und Nachvollziehbarkeit der Forderungen teils verloren, die in einzelnen Berichten erhalten bleiben. Zudem ist der zeitliche Aufwand für die Erstellung der Berichte, insbesondere jedoch für die Koordinierung einer Joint Submission, so erheblich, dass NGOs möglicherweise nicht in der Lage waren, sich durch Berichte an der UPR zu beteiligen. Welche Themen und Forderungen in die NGO-Berichte aufgenommen wurden, hing teils von Zufällen und teils von Ressourcenfragen ab. Auch aus der Reihenfolge und dem zeitlichen Abstand zwischen den Berichten der NGOs und dem Staatenbericht ergeben sich Vor- und Nachteile für die Möglichkeiten von NGOs, Themen in das Verfahren einzuspeisen und Lobbyarbeit zu betreiben. Die Möglichkeit, auch neue Themen zu setzen und die Regierung zu einer Äußerung zu veranlassen, die im Anschluss für die nationale Lobbyarbeit genutzt werden kann, ist jedoch als bedeutend zu bewerten.

7.4 Die zivilgesellschaftliche Konsultation: Einfluss durch Dialog

Neben den Berichten, die NGOs für die UPR einreichen können, ist die Konsultation der Regierung mit den relevanten Akteuren, die der Vorbereitung des Staatenberichts dient, der zweite wichtige Teil der Vorbereitungsphase, der NGOs Partizipation am Prozess einräumt und inhaltliche Einflussmöglichkeiten bietet. Wie gut diese Möglichkeiten sind, hängt jedoch entscheidend davon ab, wie der Konsultationsprozess auf nationaler Ebene durch die Regierungen gestaltet wird. Die Feder-

führung für den Staatenbericht der Bundesregierung für die UPR liegt beim Auswärtigen Amt. Dieses koordiniert die Erstellung des Berichts, der vorrangig aus den inhaltlichen Beiträgen der betroffenen Fachministerien besteht. Zudem sind die Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder aufgrund der Länderzuständigkeit in der Bildungspolitik sowie der Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe beteiligt (A/HRC/WG.6/4/DEU/1 10. November 2008: Rn. 1). Der Entwurf des Staatenberichts für den ersten Zyklus wurde zunächst dem Ausschuss für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestags zur Diskussion vorgelegt. Anschließend wurde er dem Deutschen Institut für Menschenrechte sowie dem Forum Menschenrechte zur Kommentierung und anschließenden Konsultation übermittelt (ebd.: Rn. 2).

Die Herangehensweise des Auswärtigen Amts entsprach im ersten Überprüfungszyklus allerdings nicht den Vorstellungen, die NGOs von einer solchen Konsultation hatten. Das FMR und AI pflegten zum Zeitpunkt der ersten Konsultation bereits einen langjährigen regelmäßigen Austausch und auch gute persönliche Kontakte zum Auswärtigen Amt. Es wäre daher zu erwarten gewesen, dass eine Konsultation über die bereits vorhandenen, gut etablierten Gesprächskanäle hätte organisiert werden können. Das Auswärtige Amt verhielt sich in dieser Frage jedoch zunächst passiv und ergriff keine Initiative (Rathgeber¹⁰¹: 14; Voß-Kyeck: 17). Die Abläufe im Vorfeld dieser ersten Konsultation schildert AI sehr kritisch. So sei auf das Drängen der NGOs hin zunächst keine Reaktion seitens des Auswärtigen Amts erfolgt; als das Amt zu einem späteren Zeitpunkt doch reagierte, setzte es die Konsultation zunächst für die Sommerferien an, was als besonders ungünstiger Zeitpunkt bewertet wurde (Voß-Kyeck: 17). Die Konsultation sei dann auf Bitte des FMR hin schließlich nach den Sommerferien erfolgt. Aus Sicht der Expertin gelang es dem FMR als großem NGO-Netzwerk hierbei, mit deutlich stärkerem Nachdruck auf eine

Verschiebung des Termins hinzuwirken, als es einzelnen NGOs möglich gewesen wäre (Voß-Kyeck: 16). Der Zeitpunkt der Konsultation war allerdings insofern ungünstig, dass nur noch wenig Zeit bis zur Abgabefrist für den Staatenbericht blieb (ebd.). Insgesamt wird die Wahrnehmung der NGOs in Bezug auf diese erste Konsultation auch vom DIMR bestätigt, nach dessen Aussage der Gesprächstermin relativ spät angesetzt und von anderen Akteuren kaum wahrgenommen worden sei (Follmar-Otto: 36).

Was mögen die Motive gewesen sein? Maß das Auswärtige Amt der Konsultation anfänglich eine zu geringe Bedeutung bei oder hängt die eher zögerliche Organisation damit zusammen, dass, wie es ein Experte formulierte, der UPR-Prozess und dabei insbesondere die öffentliche Konsultation von den Fachministerien als „große zusätzliche Bürde“ (Rathgeber01: 6) empfunden wurden? Und dies nicht nur, weil der Staatenbericht eine andere Form verlangte als die Berichterstattung für die bisher bekannten VN-Verfahren, sondern auch, weil die öffentliche Konsultation einen anderen „Rechtfertigungsdruck“ (Rathgeber01: 6) für das Regierungshandeln erzeugte? Was die Vorbereitung sicherlich erschwert haben dürfte, ist die Tatsache, dass für kein anderes VN-Verfahren so viele Fachministerien ihre Positionen untereinander und mit dem Auswärtigen Amt abstimmen müssen, wie für die UPR. Und tatsächlich wird der erhebliche Arbeitsaufwand, der nicht nur für das Auswärtige Amt als koordinierendem Ressort, sondern auch für die beteiligten Fachministerien bei der Berichtserstellung entsteht, von den Ministerien sehr deutlich betont. Sowohl die Abstimmung innerhalb der Ministerien unter Beteiligung von teils zahlreichen Referaten, als auch die Abstimmung des Berichtsinhalts zwischen den Ministerien, die gleich mehrere Abstimmungsrunden erforderte, wird als äußerst kleinteilig und zeitaufwändig geschildert (BM_02: 10, 12; BM_03: 25-27, 104-106; BM_04: 16-18; BM_05: 16; Konrad: 23). Die Einschätzung, dass das UPR-Verfahren und der damit für die Ministerien entstan-

dene Aufwand als Bürde empfunden werden, wird durch diese Aussagen bestätigt. Aus Sicht eines Experten zogen sich vor diesem Hintergrund auch Konflikte zwischen den Ministerien durch alle drei Überprüfungsrounden (Rathgeber01: 6). Selbst wenn die UPR von den Ministerien als sinnvolles Verfahren betrachtet wird, kann der erhebliche Aufwand, der dafür erforderlich ist, den Umgang mit dem Verfahren somit negativ beeinflussen.

Da die Konsultation der Vorbereitung des Staatenberichts dient, liegt der Gedanke nahe, diese breit aufzustellen und möglichst viele NGOs mit unterschiedlichen Arbeitsschwerpunkten einzuladen, um alle Themen, die im Staatenbericht angesprochen werden, abzudecken und in der Konsultation erörtern zu können. Tatsächlich erging die Einladung für die Konsultation jedoch ausschließlich an das FMR und dessen Mitgliedsorganisationen (Rathgeber01: 14). Diese Vorgehensweise führte dazu, dass NGOs, die nicht Mitglied des FMR waren, mitunter nicht von der Konsultation erfuhren und somit nicht teilnehmen konnten (Schieferdecker: 43-44, 48). Die NC, die ebenfalls einen eigenen Bericht für die zweite Überprüfung einreichte, hatte eine Einladung zur Konsultation durchaus erwartet und erklärt sich das Ausbleiben damit, dass ihre NGO-Koalition wohl im Zusammenhang mit dem UPR-Verfahren nicht als Adressat beim Auswärtigen Amt im Blick war (Kittel: 26). Eine weitere Expertin geht davon aus, dass ihre Organisation ohne die Mitgliedschaft im FMR nicht eingeladen worden wäre (Taniş: 27). In Bezug auf die Beteiligung der Zivilgesellschaft im Rahmen einer solchen Konsultation hätte sie die Erwartung gehabt, dass das Auswärtige Amt diese strategisch und wohlüberlegt angehen würde anstatt, nur diejenigen Organisationen einzuladen, mit denen ohnehin ein regelmäßiger Austausch besteht (Taniş: 27). Weil der Konsultationsprozess offen und nicht beschränkt auf das FMR sein sollte und es gerade nicht dem Zufall überlassen sein sollte, welche Organisationen sich daran beteiligen konnten, informierte der Zuständige des

FMR über persönliche Kontakte zahlreiche zivilgesellschaftliche Netzwerke über die Konsultation und bot ihnen an, ihre Forderungen aufzunehmen und bei der Konsultation vorzutragen (Rathgeber01: 26).

Weshalb kontaktierte aber das Auswärtige Amt nur das FMR und nicht auch weitere Organisationen für die Konsultation? Gab es bestimmte Kriterien für die Auswahl der NGOs und welche Gründe führten dazu, nur ein Netzwerk einzuladen, andere jedoch auszuschließen? Aus Sicht der Ministerien wurde die Tatsache, dass lediglich das FMR zur Konsultation eingeladen wurde, nicht kritisch gesehen (BM_02: 22; BM_03: 115; Konrad: 46-49). Da das FMR für das Auswärtige Amt der wichtigste Akteur auf zivilgesellschaftlicher Ebene sei, wenn es um Menschenrechtsfragen gehe, sei es auch bei der UPR erster Ansprechpartner gewesen (Konrad: 46-49). Da hinter den Mitgliedsorganisationen des FMR in vielen Fällen eine große Zahl weiterer NGOs stehe, sei man davon ausgegangen, dass all diese Organisationen informiert worden wären und das FMR selbst entschieden habe, wer an der Konsultation teilnehmen solle (ebd.). Die Anliegen und Forderungen der NGOs im Zusammenhang mit der UPR fanden insofern Eingang in die Vorbereitung der Konsultation, als das zuständige Referat des Auswärtigen Amtes VN 06 die Berichte des FMR, des DIMR und von AI im Vorfeld der Konsultation an alle beteiligten Bundesministerien verschickte.³⁹ Dies bedeutet jedoch auch, dass die UPR-Berichte anderer NGOs, die nicht im FMR organisiert sind, nicht für die Vorbereitung auf die Konsultation zur Verfügung standen. Da diese NGOs zudem nicht zur Konsultation eingeladen wurden, ergibt sich diesbezüglich eine lediglich selektive Möglichkeit der Beteiligung nur für solche NGOs, die Mitglied im FMR sind oder von diesem über die Konsultation informiert wurden. Insgesamt führte dies dazu, dass nur ein sehr kleiner Kreis von Personen, die Mitgliedsorganisationen

³⁹ Huth (07.10.2008), E-Mail, PA AA, MRHH-B - 381.70/1.

des FMR vertraten, bei der ersten Konsultation anwesend war (Follmar-Otto: 10); ein Teilnehmer erinnert sich an nur etwa sieben Personen (Rathgeber01: 19).

Der damalige Menschenrechtsbeauftragte scheint für die nationalen Prozesse, die im Zusammenhang mit der ersten Überprüfung standen, nur eine geringe Rolle gespielt zu haben. Die Mehrheit der Interviewpartner erwähnt den Beauftragten in diesem Zusammenhang nicht oder erst auf Nachfrage. Eine Expertin, die das UPR-Verfahren und die damit verbundenen Prozesse in Deutschland von Beginn an eng begleitete, hat keine genaue Erinnerung, ob der Menschenrechtsbeauftragte überhaupt bei der Konsultation anwesend war, da er keine aktive Rolle in dem Prozess gespielt habe (Voß-Kyeck: 22). Dies mag damit zusammenhängen, dass er nach Einschätzung eines Experten keinen Mehrwert oder Nutzen in dem UPR-Verfahren sah (Rathgeber01: 7). Darüber hinaus wäre zumindest denkbar, dass dem Menschenrechtsbeauftragten zum Zeitpunkt der ersten Überprüfung aufgrund fehlender Erfahrung mit dem neuen Verfahren nicht bewusst war, wie er die UPR national begleiten könnte und wo seine Rolle in dem Verfahren liegen könnte. Schließlich gab es keine konkreten Vorgaben, wie eine zivilgesellschaftliche Konsultation ablaufen sollte. Wie der spätere Amtsinhaber zudem betont, könne der Menschenrechtsbeauftragte selbst entscheiden, wie viel Engagement er für welche Themenbereiche aufbringen wolle, da er hierbei viel Freiheit in seinem Amt habe (Löning: 64).

Die Einschätzung des Auswärtigen Amts und der NGOs gehen darüber, wie ein breiter Konsultationsprozess aussehen sollte, somit deutlich auseinander. Insgesamt zieht ein Experte eine sehr kritische Bilanz dieses ersten Konsultationsprozesses in Deutschland. Nach seinem Eindruck habe das Auswärtige Amt kein Interesse an einem solche Prozess gehabt, sondern diesen lediglich durchgeführt, „um die Spielregeln einzuhalten“ (Rathgeber01: 6). Auch eine andere Expertin bestätigt den Ein-

druck, dass es bei der ersten Konsultation für das Auswärtige Amt weniger um die Inhalte ging als darum, nach außen ein gutes Beispiel abzugeben (Hausmann: 53).

Die erwähnte vergleichsweise kurzfristige Einladung zur ersten Konsultation hatte auch insofern Einfluss auf die Beteiligung der NGOs, als ihnen der Entwurf des Staatenberichts erst wenige Tage vor dem Termin übermittelt wurde (Rathgeber⁰¹: 14). Nur wenige NGOs, denen es zeitlich möglich war, trugen bei der Konsultation dann ihre Positionen vor. Dabei handelte es sich vorrangig um Themen, zu denen es innerhalb der NGOs festgelegte Positionen gab und die auf politischer Ebene bekannt waren (Taniş: 40; Voß-Kyeck: 28). Dem FMR gelang es in der Kürze der Zeit jedoch nicht, einen Forderungskatalog im Namen des gesamten Netzwerks zu erstellen, so dass die teilnehmenden NGOs lediglich für die jeweilige Organisation sprachen (Rathgeber⁰¹: 16-17). Aus Sicht des FMR konnten dennoch die wichtigsten Punkte bei der Konsultation vorgetragen werden (ebd.).

Es finden sich kaum Aussagen der NGOs dazu, ob es ihrerseits weitere Aktivitäten in der Vorbereitungsphase wie beispielsweise Gesprächstermine gab, die inhaltlich bereits auf Themen und Positionen abzielten, von denen NGOs hofften, sie im Staatenbericht wiederzufinden. Lediglich AI spricht davon, dass es aufgrund der ohnehin vorhandenen guten Kontakte zum Auswärtigen Amt und des regelmäßigen Austauschs beispielsweise am Rande von Veranstaltungen oder Sitzungen des Menschenrechtsrats viele Gelegenheiten gegeben habe, auch den UPR-Prozess und die anstehende Konsultation anzusprechen (Voß-Kyeck: 42). Allerdings sei die UPR nie ein alleiniger Gesprächsanlass gewesen und nicht als isolierter Prozess, sondern stets im Zusammenhang mit den Gesamtaktivitäten von AI behandelt worden (ebd.).

7.4.1 Die Ergebnisse des ersten Konsultationsgesprächs

Was aus NGO-Sicht in Bezug auf den Ablauf der Konsultation positiv zu bewerten ist, ist die Tatsache, dass auf die vorgebrachte Kritik am Entwurf des Staatenberichts und den mitunter deutlichen inhaltlichen Widerspruch der NGOs von den Bundesministerien direkt reagiert wurde und sich teils längere inhaltliche Diskussionen zu einzelnen Themen entspannen (Rathgeberoi: 28). Dabei zeigt ein Experte auch Verständnis dafür, dass die Vertreter der Fachministerien in Bezug auf die NGO-Kritik zurückhaltend mit Bewertungen und Zusagen reagierten (Rathgeberoi: 32). Da es sich hierbei im Gegensatz zu den oftmals informellen Gesprächen zwischen NGOs und Regierungsvertretern um eine öffentliche Konsultation handelte, war den NGOs bewusst, dass dort nur ministeriumsintern abgestimmte Positionen wiedergegeben würden und in diesem Rahmen keine darüber hinausgehenden Aussagen zu erwarten gewesen wären (Rathgeberoi: 32). Im Anschluss bestand für die NGOs allerdings Unklarheit über den Umgang mit den Ergebnissen der Konsultation, da sie vom Auswärtigen Amt im Nachgang keine Informationen mehr dazu erhielten (Rathgeberoi: 10). Zudem gab es seitens der NGOs die Erwartung, dass der Staatenbericht der Bundesregierung eine selbstkritische Haltung vermitteln sollte (Voß-Kyeck: 17) und der Inhalt der Konsultation und die unterschiedlichen Argumente darin reflektiert würden (FMR: 28; Voß-Kyeck: 17). Dies geschah jedoch nach Auffassung der NGOs nicht. Während in Deutschland die NGOs ihre inhaltlichen Kritikpunkte kaum im Staatenbericht wiederfanden, zeigt ein Blick auf die Schweiz, wie Regierungen in transparenter Weise mit dem Inhalt einer Konsultation umgehen können. Im Staatenbericht der Schweiz für ihre erste UPR-Überprüfung findet sich im Schlusskapitel eine Zusammenfassung der drei Hauptkritikpunkte, die sich aus der Konsultation mit der Zivilgesellschaft ergaben, und die Regierung bezieht zu jedem der Punkte knapp Stellung (A/HRC/ WG.6/

2/CHE/1 09. April 2008: Rn. 82 - 85). Eine solche Vorgehensweise ist aus Sicht der NGOs sehr positiv zu bewerten, da die Regierung nach außen hin deutlich macht, welche unterschiedlichen Sichtweisen in Bezug auf die Menschenrechtslage im Land existieren, und signalisiert, dass sie sich einem Diskurs darüber nicht verwehrt.

Worauf legte die Bundesregierung in ihrem Bericht den inhaltlichen Schwerpunkt? Der Staatenbericht für die erste Überprüfung Deutschlands benennt als zentrale Problembereiche beim Schutz und der Förderung von Menschenrechten die Asyl- und Integrationspolitik, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, die Gleichstellung von Männern und Frauen, Frauenhandel und Gewalt gegen Frauen, Menschenrechtsschutz im Zusammenhang mit Terrorismusbekämpfung sowie wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (A/HRC/WG.6/4/DEU/1 10. November 2008: Rn. 18 - 60). Als allgemeine Prioritäten ihrer Menschenrechtspolitik nennt die Bundesregierung anschließend die regelmäßige Erstellung eines Aktionsplans Menschenrechte, die Integrationspolitik, den Schutz der Rechte von Migranten, Flüchtlingen und Asylsuchenden, die Anti-Diskriminierungspolitik, die Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik, die Stärkung menschenrechtlicher Gremien und Überwachungsorgane sowie ihr weltweites Engagement für die Abschaffung der Todesstrafe und die nationale Folterprävention (ebd.: Rn. 75 - 88).

Nach Auffassung mehrerer NGOs war der Staatenbericht in Bezug auf die von ihnen vorgebrachte Kritik nach der Konsultation inhaltlich nicht bedeutend verändert worden (Rathgeber⁰¹: 28; Voß-Kyeck: 17). Aus einer internen E-Mail des Beobachters des FMR beim Menschenrechtsrat an die Mitgliedsorganisationen geht die kritische Sichtweise auf die Konsultation und den Umgang mit deren Ergebnissen hervor.⁴⁰ Neben der aus NGO-Sicht insgesamt zu wenig selbstkritischen Dar-

⁴⁰ Rathgeber (01.12.2008), E-Mail, PA AA, MRHH-B - 381.70/1.

stellung der menschenrechtlichen Probleme im Staatenbericht führt das FMR eine Reihe von detaillierten Einzelaspekten auf, die Gegenstand der Konsultation waren und sich dennoch nicht im Staatenbericht wiederfinden. Insbesondere die fehlende Benennung der Erkenntnisse der Fachausschüsse und VN-Sonderverfahren werden kritisiert. So hätte es das FMR unter anderem für wichtig gehalten, dass auf den aktuellsten Bericht des VN-Sonderberichterstatters zum Recht auf Bildung, der 2007 veröffentlicht wurde, auch inhaltlich eingegangen wird (A/HRC/4/29/Add.3 09. März 2007) ebenso wie auf die kritischen Anmerkungen des Menschenrechtskommissars des Europarats Hammarberg aus demselben Jahr (CommDH (2007)¹⁴ 11.07.2007: Rn. 1-6). Auch die Erwähnung der Feststellungen der Fachausschüsse zum VN-Sozialpakt und zur VN-Antifolterkonvention wäre aus Sicht des FMR wichtig gewesen (ebd.). So geht die Bundesregierung in ihrem Staatenbericht bei dem Thema *Kontrolle der Polizei* beispielsweise nicht auf die abschließenden Bemerkungen des Antifolterausschusses aus dem Jahr 2004 ein (A/HRC/WG.6/4/DEU/1 10. November 2008: Rn. 69-70). Darin kritisiert der Ausschuss unter anderem die erhebliche Zeitdauer von Ermittlungsverfahren bei Vorwürfen von Misshandlung und Todesfällen von Personen im staatlichen Gewahrsam und die Tatsache, dass bei Misshandlungsvorwürfen gegen Polizeibedienstete Gegenanzeigen durch die Polizei erfolgten (CAT/C/CR/32/7 11.06.2004: Rn. 4). Die Bundesregierung zählt zwar in ihrem Staatenbericht die genannten und weitere Überprüfungen Deutschlands durch VN-Fachausschüsse und Sonderverfahren auf, benennt jedoch deren Ergebnisse nicht näher, sondern konstatiert, es habe lediglich vereinzelt Kritikpunkte gegeben (A/HRC/WG.6/4/DEU/1 10. November 2008: Rn. 20).

Daneben benennt das FMR weitere grundsätzliche inhaltliche Defizite des Staatenberichts, darunter beispielsweise die fehlenden Ausführungen zur Lebenssituation illegal aufhältiger Migranten in Deutschland. In seiner gemeinsamen Stellung-

nahme für die Überprüfung schildert das FMR die prekäre Arbeits- und Lebenssituation dieser Menschen, die unter anderem einen fehlenden Zugang zu Gesundheitsversorgung und Schulbildung mit sich bringt (FMR 2008: Rn. 18-19). Tatsächlich erwähnt der Staatenbericht diese Personengruppe nicht. In Bezug auf Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung stellt die Bundesregierung in ihrem Staatenbericht fest, dass die verschiedenen nationalen Kontrollinstanzen den Schutz von Menschenrechten in diesem Zusammenhang gewährleisten (A/HRC/WG.6/4/DEU/1 10. November 2008: Rn. 48). In seiner gemeinsamen Stellungnahme legt das FMR die Gefahren für die Rechte von Betroffenen dieser Maßnahmen dar (FMR 2008: Rn. 21-23) und hätte eine solche Darstellung auch im Staatenbericht für erforderlich gehalten.⁴¹ Zur Darstellung der Lage der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte im Staatenbericht kritisiert das FMR, dass im Zusammenhang mit der Thematisierung von Armut beispielsweise der im europäischen Vergleich große Niedriglohnsektor in Deutschland nicht angesprochen wird. Im Staatenbericht wird auf diesen Aspekt nicht eingegangen und die Ausführungen zum Thema Armut betonen die Wirksamkeit der von der Bundesregierung ergriffenen Maßnahmen zur Reduzierung von Armut (A/HRC/WG.6/4/DEU/1 10. November 2008: Rn. 54-55).

Trotz der sehr kritischen Sichtweise des FMR auf den Staatenbericht der Bundesregierung wird das Bemühen festgestellt, zumindest einige Anmerkungen der NGOs aus der zivilgesellschaftlichen Konsultation im Staatenbericht zu berücksichtigen.⁴² So konnten die bei der Konsultation vertretenen NGOs nach eigener Einschätzung bei einzelnen Themen zusätzliche Inhalte in den Staatenbericht einfließen lassen und eine Überarbeitung erreichen. Dies betraf die Herausforderungen des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes und die Antidiskri-

⁴¹ Rathgeber (01.12.2008), E-Mail, PA AA, MRHH-B - 381.70/1.

⁴² Rathgeber (01.12.2008), E-Mail, PA AA, MRHH-B - 381.70/1.

minierungspolitik, wo beispielsweise das Bekenntnis ergänzt wurde, die Beschlüsse der Weltkonferenz gegen Rassismus umzusetzen (ebd. Rn. 82). Es kam zudem zu Ergänzungen beim Themenbereich Bildung und Chancengleichheit sowie, im Zusammenhang mit Gewalt gegen Frauen, zur Nennung des Themas Zwangsverheiratung. Auch die stärkere Betonung von wsk-Rechten und das explizite Bekenntnis zu ihrer gleichwertigen Berücksichtigung wurden aufgenommen,⁴³ wie auch die in Deutschland weiterhin besonders großen Einkommensunterschiede zwischen Frauen und Männern im EU-Vergleich (ebd.: Rn. 42). Darüber hinaus wurden auf Hinweis der NGOs Informationen zur nationalen Umsetzung des Fakultativprotokolls zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (OP-CAT) im Staatenbericht ergänzt, die sich dort unter den Randnummern 16 und 88 wiederfinden. Ein Ministerium bestätigt, dass es in diesem Zeitraum Entwicklungen in Bezug auf die Umsetzung des OP-CAT gegeben hatte, die kurz vor der Fertigstellung des Staatenberichts noch aufgenommen werden konnten (BM_02: 37-38). Tatsächlich fällt die Gründung der Bundesstelle, die gemeinsam mit der Länderkommission den im OP-CAT geforderten Nationalen Präventionsmechanismus bildet, auf den 20. November 2008 (Nationale Stelle zur Verhütung von Folter 2012: 86). Der Staatenbericht der Bundesregierung ist in seiner vom OHCHR veröffentlichten englischen Version auf den 10. November 2008 datiert, so dass diese Entwicklung bei der Fertigstellung des Berichts absehbar war. Allerdings geht der Staatenbericht nicht detailliert auf die Schaffung des Nationalen Präventionsmechanismus ein, sondern spricht lediglich davon, dass dieser derzeit eingerichtet werde (A/HRC/WG.6/4/DEU/1 10. November 2008: Rn. 16, 88). Das Beispiel zeigt, wie minimal die Änderungen und Ergänzungen nach der Konsultation zum Teil waren. An einzel-

⁴³ Rathgeber (01.12.2008), E-Mail, PA AA, MRHH-B - 381.70/1.

nen Stellen des Staatenberichts wurden auf Anregung des FMR schließlich selbstkritischere Wortpassagen eingefügt, wie beispielsweise zu den Integrationsdefiziten (ebd.: Rn. 28) und dem Thema Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (ebd.: Rn. 30). Weitere Anmerkungen der NGOs, die aufgegriffen wurden, betrafen ebenfalls sprachliche Formulierungen.

Das Auswärtige Amt stellte die Konsultation im Nachgang nach außen hin durchaus positiv dar (Rathgeber01: 30). Auch ein anderes Ministerium bewertete diese als ein an der Sache orientiertes Fachgespräch (BM_02: 26). Nach der Konsultation habe man versucht, die Kritikpunkte der NGOs zu möglichst allen Themen ein Stück weit zu berücksichtigen (BM_02: 30). Man habe geprüft, ob Punkte im Staatenbericht ergänzt werden müssten, und hätte auch die Gewichtung einzelner Themen vor dem Hintergrund der Anmerkungen der NGOs verändert (BM_02: 27-28, 38). Es habe allerdings auch unter den NGOs teilweise keine Einigkeit darüber bestanden, wie die einzelnen Themen im Staatenbericht gewichtet werden sollten (ebd.: 28).

Die genannten Beispiele verdeutlichen allerdings, dass sich die Änderungen, welche die Bundesregierung nach der Konsultation am Staatenbericht vornahm, vorrangig auf einzelne Details und Formulierungen bezogen. Die Benennung der menschenrechtlichen Herausforderungen, die in allen von der Bundesregierung angesprochenen Bereichen vorhanden sind und die unter anderem durch die VN-Fachausschüsse und Sonderverfahren ausführlich und detailliert aufgezeigt wurden, bleibt im Staatenbericht jedoch weitgehend aus. Die erhoffte inhaltliche Einflussnahme erfolgte aus Sicht der NGOs somit nicht.

Deutlich wird an diesen Aussagen die Diskrepanz in der Wahrnehmung und Bewertung dieser ersten Konsultation durch NGOs und Ministerien. Für die NGOs entstand dadurch bereits vor der ersten Überprüfung Deutschlands im UPR-Verfahren der Eindruck, dass für das Auswärtige Amt weniger der Inhalt

im Vordergrund stand als der Versuch, für andere Länder ein gutes Beispiel abzugeben. Eine Expertin erwähnt, deshalb an solchen Gesprächsterminen nicht teilzunehmen, um dort inhaltliche Lobbyarbeit zu betreiben, sondern lediglich, um Präsenz zu zeigen (Hausmann: 57). Auch eine andere Expertin bestätigt, dass ihrer Organisation unabhängig vom Inhalt der Konsultation der Prozess an sich sehr wichtig gewesen sei (Voß-Kyeck: 17). Beide Aussagen lassen darauf schließen, dass die Erwartungen an die inhaltlichen Ergebnisse der Konsultation bei diesen Expertinnen von vorneherein nicht besonders hoch waren. Eine Expertin sieht dies jedoch weniger kritisch, da die Konsultation nur ein „Teil eines politischen Lobbyprozesses [sei], der ohnehin ja in Deutschland stattfand“ (Voß-Kyeck: 36).

Rathgeber (2009a) kommt zu dem Ergebnis, dass die Darstellung der menschenrechtlichen Probleme im Staatenbericht so stark von der Zusammenfassung der Vertragsorgane und den NGO-Berichten abweicht, dass der Eindruck entstehe, die Berichte handelten von unterschiedlichen Ländern (ebd.: 136 f.). Zwar sind nach seiner Auffassung solche positiven Berichte von Regierungen für den Menschenrechtsrat nicht unüblich, allerdings bestand seitens der Zivilgesellschaft durchaus die Erwartung, dass die Bundesregierung, wie sie selbst immer wieder betonte, als gutes Beispiel in diesem Verfahren vorangehe (ebd.: 136). Dafür hätte der Staatenbericht aus NGO-Sicht einer deutlich selbstkritischeren Auseinandersetzung mit den menschenrechtlichen Problemen bedurft (ebd.). Es ist somit durchaus möglich, dass die Bundesregierung im ersten Überprüfungszyklus darauf bedacht war, durch ihren Staatenbericht möglichst wenige Angriffspunkte für kritische Fragen im interaktiven Dialog zu bieten. Dies ist im UPR-Verfahren allerdings aufgrund der anderen beiden offiziellen Überprüfungsdokumente nur schwer möglich (ebd.).

7.4.2 Transparenz und Dialog: Die zweite Konsultation als herausragendes Beispiel zivilgesellschaftlicher Partizipation?

Die zweite Konsultationsrunde verlief deutlich anders, was entscheidend mit dem damaligen Menschenrechtsbeauftragten Markus Löning zusammenhing. Aufgrund der negativen Erfahrungen mit der Vorbereitung der ersten Konsultation führte das FMR in der Vorbereitung der zweiten Überprüfung mehrfach Gespräche mit dem Auswärtigen Amt und signalisierte unter Verweis auf positive Beispiele anderer Länder, dass es sich von der zweiten Konsultation in Deutschland einen anderen Ablauf erwarte (Rathgeber₀₁: 34). Mit dieser Forderung trafen die NGOs bei Markus Löning auf einen Menschenrechtsbeauftragten, der einer breiten Konsultation positiv gegenüberstand und darin auch einen Nutzen für die Bundesregierung sah (Rathgeber₀₁: 35). Mehrere der befragten NGOs bewerteten sein Engagement und die Art und Weise, wie er die zweite Konsultationsrunde organisierte, dann auch eindeutig positiv (Hausmann: 68; Ruhmann: 77; Voß-Kyeck: 18) und hoben diese sogar als besonders gelungen hervor (Rathgeber₀₁: 6; Ruhmann: 215; Voß-Kyeck: 20). Dass diese zweite Konsultation deutlich anders ablief, hing somit einerseits mit dem Menschenrechtsbeauftragten, andererseits jedoch auch mit dem erfolgreichen Engagement des FMR für eine andere Art der zivilgesellschaftlichen Konsultation zusammen (Follmar-Otto: 36). Hier zeigt sich deutlich, dass NGOs das Verfahren nicht nur inhaltlich für ihre Anliegen nutzten, sondern auch den Prozess selbst im Sinne eines transparenten und wirksamen Verfahrens zu beeinflussen versuchten.

Bereits die Vorbereitung unterschied sich insofern deutlich vom ersten Zyklus, dass Markus Löning den Prozess frühzeitig einleitete und es ihm gelang, alle am Staatenbericht beteiligten Fachministerien einzubinden (Löning: 12, 14). Im Gegensatz zum ersten Zyklus fanden nun zwei getrennte Konsultationen

statt, wobei das DIMR bereits zu einem Zeitpunkt zur Konsultation eingeladen wurde, zu dem mit der Erstellung des Berichtsentwurfs gerade erst begonnen wurde (Follmar-Otto: 16). In diesem frühen Stadium war es dem Institut somit möglich, den Ministerien sehr viel grundsätzlichere inhaltliche Hinweise für den Gesamtbericht zu geben (ebd.). Für die Konsultation mit den NGOs lag der Entwurf des Staatenberichts - wie im ersten Zyklus - bereits vor. Allerdings setzte sich Markus Löning erfolgreich dafür ein, dass die eingeladenen NGOs den Berichtsentwurf immerhin etwa eine Woche vor der Konsultation erhielten, so dass eine bessere Vorbereitung und Abstimmung der Positionen möglich war (Rathgeberoi: 37; Ruhmann: 89).

Die Praxis, eine Einladung nur an das Forum Menschenrechte zu verschicken, wurde allerdings beibehalten. Zwar erinnert sich Markus Löning nicht genau an die Kriterien, nach denen NGOs eingeladen wurden, seine Aussage, es seien „die üblichen Verdächtigen“ (Löning: 16) eingeladen worden, macht jedoch deutlich, dass die Herangehensweise hier vom Ansatz her dieselbe war, wie im ersten Zyklus. Neben dem FMR hatte auch das DIMR diese Praxis in Bezug auf die Beteiligung von NGOs als unzureichend eingestuft. Wie in Kapitel 7.1 bereits dargelegt, bot das DIMR daher vor der zweiten Überprüfung gezielt Informationen und Unterstützung für NGOs bei ihrer UPR-Beteiligung an (Follmar-Otto: 10). Dieses Beratungsangebot wurde offenbar von einer Reihe von NGOs in Anspruch genommen (ebd.: 12). Konnte eine NGO nicht an der Konsultation teilnehmen, lag dies jedoch nicht nur an fehlender Information, sondern auch an unzureichenden Ressourcen (Hausmann: 70). Für Mitgliedsorganisationen des FMR stellte dies jedoch zumindest insofern ein geringeres Problem dar, als das FMR durch seinen Beobachter dort vertreten war und alle Mitgliedsorganisationen im Anschluss schriftlich über die Ergebnisse informiert wurden (Hausmann: 72). NGOs, die in keinem Netzwerk organisiert sind, wird diese Möglichkeit in der Regel

nicht zur Verfügung stehen, es sei denn, sie treffen entsprechende Absprachen mit NGO-Vertretern, die an der Konsultation teilnehmen. Ist die persönliche Teilnahme beispielsweise aufgrund von Ressourcenknappheit nicht möglich, wie eine NGO schildert (ATME: 45), wäre eine Kooperation mit anderen NGOs daher umso wichtiger.

Bei der Konsultation selbst versuchte Markus Löning dem Transparenzgedanken, der in der UPR angelegt ist, Rechnung zu tragen. Er legte daher Wert darauf, dass die Konsultation öffentlich stattfand, im Internet übertragen wurde und dass dabei zudem ein konstruktiver Dialog zwischen Vertretern von Ministerien und NGOs zustande kam (Löning: 20). Es gab somit eine entscheidende Neuerung: Die Konsultation war mittels Live-Übertragung im Internet nicht nur für Außenstehende zu verfolgen, sondern es gab auch die Möglichkeit für NGOs, auf diesem Wege ein Statement zum Staatenbericht abzugeben. Die Aufzeichnung wurde anschließend vom Auswärtigen Amt online veröffentlicht.⁴⁴

Wie bereits deutlich wurde, ist die Teilnahme an solchen Terminen auch von den verfügbaren zeitlichen und finanziellen Ressourcen der NGOs abhängig (Hausmann: 68-69; Schieferdecker: 44). Die Möglichkeit zur Mitverfolgung und Stellungnahme mittels Live-Stream erhöht die Beteiligungsmöglichkeiten für NGOs deutlich und ist daher eindeutig als positiv zu bewerten (Rathgeber: 35). Allerdings erwähnt keine der befragten NGOs, ob die Möglichkeit eines Statements über die Live-Zuschaltung auch tatsächlich genutzt wurde. Selbst wenn NGOs diese nicht für eine Stellungnahme nutzten, konnten sie sich durch die Aufzeichnung der Veranstaltung und deren Verfügbarkeit im Internet im Nachhinein über die diskutierten Inhalte und Ergebnisse informieren. Doch auch hierzu treffen die Befragten keine Aussagen. Für einige NGOs sprachen be-

⁴⁴ Die Aufzeichnung ist nicht mehr abrufbar und konnte daher nicht für die Analyse der Konsultationsveranstaltung genutzt werden.

grenzte Ressourcen gegen die Teilnahme, für andere hatte die Konsultationsveranstaltung hingegen keinen so hohen Stellenwert, dass sie ihre Teilnahme als wichtig erachteten (ebd.). Da die Konsultation keinen isolierten Prozess darstellt sondern ohnehin bekannte Themen behandelte, gab es im Vorfeld teils bereits mehrfach Gespräche von NGOs mit einzelnen Ministerien in Bezug auf ihre Forderungen (Rathgeber₀₁: 35, 44; Voß-Kyeck: 60). Dies erklärt, weshalb die persönliche Teilnahme an der Konsultation für einige NGOs keine so große Bedeutung hatte. Insgesamt war die Teilnehmerzahl nach Aussage eines Beteiligten auch bei der zweiten Konsultation nicht sehr hoch (Rathgeber₀₁: 35). Daraus lässt sich schließen, dass die Gelegenheiten, welche die UPR für NGO-Beteiligung eröffnet, vor allem dann an Bedeutung gewinnen, wenn auf nationaler Ebene keine breite Partizipation von NGOs und kein regelmäßiger Austausch mit der Regierung stattfinden. Insgesamt setzte Markus Löning nach dem Eindruck der NGOs mit dem Konsultationsprozess jedoch einen positiven Standard für künftige Konsultationen (Voß-Kyeck: 20).

In Bezug auf den Ablauf der Konsultation erwähnen mehrere Expertinnen, dass sie nur einen sehr kurzen Zeitrahmen für Ihre Stellungnahmen zum Entwurf des Staatenberichts hatten, weshalb eine gute Vorbereitung und enge Absprache mit anderen NGOs erforderlich waren, um Themen beispielsweise nicht doppelt zu nennen (Hausmann: 57; Ruhmann: 77, 91). In welchem Maße sich bei der zweiten Konsultation dann tatsächlich ein Dialog zwischen Ministerien und NGOs entwickelte, wird von den NGOs selbst sehr unterschiedlich bewertet. So ergaben sich beispielsweise in Bezug auf die Themen Migration, Wirtschaft und Menschenrechte, soziale Sicherheit, die Gleichstellung von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt und auch Kinderrechtsthemen Rückfragen von den Fachministerien (Rathgeber₀₁: 39-40; Ruhmann: 81) und es entwickelte sich daraus ein Dialog, den eine Expertin als wertschätzenden, intensiven fachlichen Austausch beschreibt (Ruhmann: 98). Eine andere

Expertin kann sich hingegen an keine Nachfragen oder Reaktionen zu ihrem Thema erinnern (Taniş: 27). Sie erklärt sich dies auch damit, dass das Thema des bundesweiten Koordinierungskreises gegen Menschenhandel (KOK), der Schutz der Opfer von Menschenhandel, ein sehr spezielles und zudem nationales Thema sei und sich zumindest der Menschenrechtsbeauftragte vorrangig mit dem Menschenrechtsschutz außerhalb Deutschlands befasse (ebd.). Zwar mag die Einschätzung zutreffend sein, dass der Menschenrechtsbeauftragte nicht im Detail mit allen menschenrechtlichen Problemstellungen in Deutschland vertraut ist, die im Rahmen einer solchen Konsultation angesprochen werden. Allerdings hätte eine Diskussion über die vom KOK vorgetragene Punkte in jedem Fall mit dem zuständigen Fachministerium stattfinden können. Dass von Seiten des Ministeriums bei der Konsultation keine Reaktion zu den Anliegen des KOK erfolgte, wurde von der Expertin als sehr unbefriedigend empfunden, ist jedoch, wie im Folgenden erläutert, auf einen anderen Grund zurückzuführen (ebd. 58).

Aus Sicht der NGOs war die Live-Übertragung zwar vorteilhaft, insbesondere weil sie große Transparenz in das Verfahren brachte (Hausmann: 60-66; Taniş: 29; Voß-Kyeck: 60). Allerdings führte dies auch dazu, dass die anwesenden Ministerien teils sehr zurückhaltend mit Aussagen waren (Rathgeber01: 35; Taniş: 55; Voß-Kyeck: 60). Dies zeigte sich bei der zivilgesellschaftlichen Konsultation vor der dritten UPR-Überprüfung schließlich noch drastischer (Rathgeber01: 182). Auch vom Auswärtigen Amt wurde die Live-Übertragung aufgrund der Transparenz positiv bewertet (Konrad: 31) und ein weiteres Ministerium gab an, dass ein Gespräch mit NGOs immer ein Stück weit ein nach außen gerichtetes Format sei (BM_02: 32). Allerdings bestätigen mehrere Ministerien die Einschätzung der NGOs, dass es in so einem Rahmen schwierig sei, sich zu äußern, da hierfür höherrangige Vertreter seitens der Ministerien teilnehmen müssten (BM_03: 43-45; 116). Unabhängig da-

von ergeben sich bei der Konsultation Probleme, wenn Themen angesprochen würden, die in Länderzuständigkeit liegen. Da keine Vertreter der Länder bei der Konsultation anwesend seien, könne das jeweilige Bundesministerium in diesen Fällen nur vorbereitete Statements wiedergeben, spontane Diskussionen seien nicht möglich (BM_06: 23). Aus Sicht des Menschenrechtsbeauftragten wurde das Ziel dennoch erreicht, in diesem Rahmen über verschiedene Themen einen sachlichen Austausch von Argumenten zwischen Ministerien und NGOs zu erreichen, der inhaltlich für beide Seiten neue Sichtweisen ergab (ebd.).

Mehrere Ministerien formulieren allerdings generell Kritik am fehlenden Fokus der NGOs auf die UPR-Agenda. So werde die Diskussion bei den Konsultationen oftmals genutzt, um unabhängig vom UPR-Berichtsentwurf allgemeine politische Forderungen zu einem sehr viel breiteren Themenspektrum anzusprechen, was die Ministerien an dieser Stelle nicht kommentieren könnten. Dies sei ebenfalls ein Grund für fehlende Reaktionen seitens der Ministerien und folglich für die Konsultation inhaltlich nicht ergiebig (BM_03: 40; BM_06: 27). Ein Ministerium verglich diese mehr nach außen gerichtete zweite Konsultation daher eher mit einem Menschenrechtssymposium, anstatt eines auf die Themen der UPR fokussierten Fachgesprächs, wie es im ersten Zyklus der Fall gewesen sei (BM_02: 26). Für den Prozess an sich sei eine solche Konsultation allerdings trotzdem wichtig, auch wenn diese etwas oberflächlich bleibe und ein echter Dialog an bestimmten Stellen ausbleibe (BM_06: 23). Die Wahrnehmung von NGOs und Ministerien stimmt in diesem Punkt somit überein, dass eine inhaltlich ergiebige Diskussion bei den Konsultationen nur teilweise zustande kam, was auch mit dem Format der Veranstaltung zusammenhing.

Nach der zweiten Konsultation fand kein weiterer offizieller Austausch mehr zu den Ergebnissen und dem Umgang der

Bundesregierung mit diesen Ergebnissen statt, sodass für die NGOs unklar blieb, inwiefern die von ihnen angesprochenen Themen im weiteren Verfahren berücksichtigt werden würden (Rathgeber⁰¹: 10). Dies ist unter dem Blickwinkel einer bedeutungsvollen und ernstzunehmenden NGO-Beteiligung kritisch zu bewerten. In Bezug auf die Auswirkungen der Konsultation auf den Staatenbericht fallen die Meinungen wie bereits im ersten Zyklus vergleichsweise negativ aus. So geben zwei NGOs an, dass sie kaum Einfluss auf den Berichtsentwurf durch die Konsultation gesehen hätten (Rathgeber⁰¹: 39; Ruhmann: 97).

Der Staatenbericht der Bundesregierung für die zweite Überprüfung Deutschlands unterschied sich dadurch vom ersten Bericht, dass die Bundesregierung über die Entwicklungen seit der ersten Überprüfung berichtete. Eine freie Festlegung einzelner Schwerpunkte, wie dies im ersten Bericht erfolgte, fand nun nicht mehr statt. Zunächst werden im zweiten Bericht von der Bundesregierung allgemeine Entwicklungen in Bezug auf den Menschenrechtsschutz in Deutschland dargelegt, die Thema der ersten Überprüfung waren. Im Anschluss wird auf die Umsetzung der Empfehlungen eingegangen (A/HRC/WG.6/16/DEU/1 07. Februar 2013). Hier liegt die Darstellung schwerpunktmäßig auf den Bereichen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, Diskriminierung, Kinderrechte und Rechte von Migrant*innen. An dieser Stelle offenbart sich die Problematik des Verfahrens, dass es den Staaten nicht vorgegeben ist, wie sie über die Umsetzung der Empfehlungen berichten sollen. So nimmt die Bundesregierung in ihrem Bericht auf insgesamt 36 Empfehlungen aus der ersten Überprüfung konkret Bezug und beschreibt die diesbezüglichen Umsetzungsmaßnahmen. Auch wenn sich zahlreiche der Empfehlungen auf ähnliche Themen bezogen und somit mehr als nur 36 Empfehlungen in dieser Beschreibung eingeschlossen sind, ist bei dieser Form der Darstellung nur schwer nachzuvollziehen, welche Empfehlungen nicht umgesetzt wurden. Es fehlt eine vollständige Auflistung aller Empfehlungen, aus der hervorgeht, bei welchen der Emp-

fehlungen die Bundesregierung Maßnahmen ergriffen hat, wie weit deren Umsetzung vorangeschritten ist, bei welchen Empfehlungen es bisher keine Umsetzungsmaßnahmen gab und weshalb nicht. Eine solche Übersicht würde es den Regierungsvertretern, welche die nächste Überprüfung durchführen, ermöglichen, den tatsächlichen Umsetzungsstand einzuschätzen und vor diesem Hintergrund im interaktiven Dialog zielgerichtete Empfehlungen auszusprechen. Der Zivilgesellschaft würde eine solche Übersicht ebenfalls wertvolle Informationen zum Stand der Umsetzungsmaßnahmen und des weiteren Handlungsbedarfs geben und wäre daher insbesondere in Bezug auf ihre Aktivitäten in der Umsetzungsphase gewinnbringend.

Unabhängig von diesem formalen Aspekt des Staatenberichts zeigen die Äußerungen der NGOs, dass ihre Anliegen auch nach der zweiten Konsultation kaum im Staatenbericht wiederzufinden waren. Zwar ist die Videoaufzeichnung der Konsultation nicht mehr verfügbar und es kann nicht nachvollzogen werden, welche Forderungen die NGOs bei der zweiten Konsultation im Einzelnen ansprachen. Allerdings erinnert sich der Vertreter des FMR nach eigener Aussage noch gut an die damals diskutierten Themen, die zeigen, dass die Bundesregierung bei zahlreichen Themen die vorhandenen unterschiedlichen Einschätzungen nicht in ihrem Bericht wiedergab. In Bezug auf völkerrechtliche Verträge findet sich beispielsweise der Hinweis im Staatenbericht, die Ratifizierung des Fakultativprotokolls zum Sozialpakt werde mit dem Ziel des Beitritts geprüft, was aufgrund der weitreichenden Implikationen jedoch zeitaufwändig sei (ebd.: Rn. 17). Wie in Bezug auf die Umsetzung von Empfehlungen in Kapitel 7.9.3 dargestellt wird, ging dem bereits jahrelange intensive Lobbyarbeit mehrerer NGOs in Deutschland voraus. Das Thema war auch Gegenstand der zweiten Konsultation mit der Zivilgesellschaft und findet sich in der gemeinsamen Stellungnahme des FMR für die Überprüfung (FMR 02.10.2012: Rn. 12). Dies spiegelt der Staatenbericht nicht wider und es werden weder ein Zieldatum noch ein Zeit-

rahmen für die Ratifikation genannt. Ein anderes Beispiel ist der Themenbereich Migration und Flucht, bei dem sich der Vertreter des FMR im Rahmen der zweiten Konsultation an konflikthafte Diskussionen mit dem Bundesinnenministerium erinnert. Betrachtet man beispielsweise die Äußerungen der Bundesregierung zum Schutz von minderjährigen Asylsuchenden, Flüchtlingen und Kindern von Migranten, wird deutlich, dass die Darstellung diese kontroversen Positionen sowie die diesbezüglichen Feststellungen der Fachausschüsse nicht berücksichtigt. So schreibt die Bundesregierung, der Zugang zu Bildung sei für Kinder von Migranten deutlich verbessert worden, da der Schulbesuch auch für geduldete Kinder mittlerweile in nahezu allen Bundesländern verpflichtend sei und die Bildungseinrichtungen von den Übermittlungspflichten an die Ausländerbehörden ausgenommen worden seien (A/HRC/WG.6/16/DEU/1 07. Februar 2013: Rn. 52). Zudem werde in der Asylpraxis auf unbegleitete minderjährige Flüchtlinge besonders Rücksicht genommen und das sogenannte Flughafenverfahren⁴⁵ wirke sich kaum negativ auf deren Einreisechancen aus (ebd.: Rn. 53). Die Auswirkungen, die das Asylbewerberleistungsgesetz auf die gesamten Lebensbedingungen von Asylsuchenden und beispielsweise ihre Gesundheitsversorgung hat und die aus Sicht des FMR nicht im Einklang mit dem Pakt über bürgerliche und politische Rechte und der VN-Kinderrechtskonvention stehen, werden genauso wenig erwähnt wie die Tatsache, dass unbegleitete minderjährige Flüchtlinge bereits ab einem Alter von 16 Jahren wie Erwachsene behandelt werden. Das FMR verweist in diesem Zusammen-

⁴⁵ Drittes Gesetz zur Änderung des Asylgesetzes vom 4. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2250). Nach § 18a Asylgesetz findet bei Ausländern aus sicheren Herkunftsstaaten oder solchen Personen, die über keinen gültigen Pass verfügen, bei ihrem Einreiseversuch nach Deutschland auf dem Luftweg das Flughafenverfahren Anwendung. Das Asylverfahren wird dabei vor der Entscheidung über die Einreise durchgeführt und die Betroffenen werden in dieser Zeit in einer dafür vorgesehenen Einrichtung im Transitbereich des Flughafens untergebracht.

hang auf die daraus resultierenden negativen Folgen in Form von fehlender Unterstützung und nicht altersangemessener Unterbringung für die Betroffenen und fordert unter anderem, das Flughafenverfahren bei dieser Personengruppe nicht anzuwenden (FMR 02.10.2012: Rn. 18-20). Dabei kann das FMR auch auf die entsprechenden Empfehlungen des VN-Antifolterausschusses und des Sonderberichterstatters zu Rassismus verweisen (A/HRC/14/43/Add.2 22. Februar 2010: Rn. 84; CAT/C/DEU/CO/5 12.12.2011: Rn. 27).

Doch auch insgesamt bewertet der Vertreter des FMR den Staatenbericht ähnlich wie bei der ersten Überprüfung unter dem Gesichtspunkt der Berücksichtigung der Perspektiven der NGOs als wenig erfreulich (Rathgeber01: 39). Ein Vergleich der eingereichten NGO-Berichte mit dem Inhalt des Staatenberichts zeigt die sehr unterschiedliche Darstellung bestimmter menschenrechtlicher Problembereiche. So verweist die Bundesregierung beispielsweise bei der Umsetzung völkerrechtlicher Verträge unter anderem auf die Einrichtung des Nationalen Präventionsmechanismus nach dem OP-CAT (A/HRC/WG.6/16/DEU/1 07. Februar 2013: Rn. 5; 11). An dieser Stelle findet sich zwar auch ein Hinweis, dass eine bessere Ausstattung des Nationalen Präventionsmechanismus angestrebt wird. Keine Erwähnung finden jedoch die Kritik des FMR und die Empfehlungen des VN-Antifolterausschusses zu dieser Frage. Der Ausschuss empfahl der Bundesregierung in seinen abschließenden Bemerkungen aus dem Jahr 2011 zur Überprüfung der Umsetzung der VN-Antifolterkonvention in Deutschland unter anderem, den Nationalen Präventionsmechanismus mit ausreichenden personellen, finanziellen, technischen und logistischen Mitteln auszustatten, damit dieser sein Mandat effektiv und unabhängig erfüllen könne (CAT/C/DEU/CO/5 12.12.2011: Rn. 13). Diese Empfehlung, in welcher die Zweifel des Fachausschusses an der effektiven Mandatserfüllung deutlich werden und auf welche das FMR in seiner gemeinsamen Stellungnahme detailliert verweist (FMR 02.10.2012: Rn. 26), kom-

men im Staatenbericht nicht zur Sprache. Mit der Einrichtung des Nationalen Präventionsmechanismus gilt die Empfehlung als umgesetzt. Wie sie umgesetzt wurde und ob die unternommenen Maßnahmen ausreichend sind, wird im Rahmen des Staatenberichts nicht thematisiert.

Auch das Thema Diskriminierung aufgrund sexueller Orientierung kann als Beispiel herangezogen werden. Zu diesem Thema erläutert die Bundesregierung im Staatenbericht, dass das Transsexuellengesetz in Folge eines Urteils des Bundesverfassungsgerichts im Sinne der Rechtsprechung geändert worden sei (A/HRC/WG.6/16/DEU/1 07. Februar 2013: Rn. 35). Es sei nun vor einem Geschlechtswechsel keine Ehescheidung mehr für verheiratete transsexuelle Paare erforderlich (ebd.). Allerdings weist das FMR in seinem Bericht auf weitere Aspekte von Diskriminierung hin, mit denen Transsexuelle konfrontiert sind und die im Staatenbericht nicht erwähnt werden. Dazu zählen unter anderem irreversible medizinische Eingriffe, die der Zuordnung transsexueller Personen zu einem bestimmten Geschlecht dienen und an deren Folgen die Betroffenen erheblich leiden (FMR 02.10.2012: Rn. 38; 39). Das FMR verweist dabei auch auf die Feststellungen und Empfehlungen des VN-Fachausschusses zur Frauenrechtskonvention und des VN-Antifolterausschusses, die sich zu diesen Fragen geäußert hatten (CAT/C/DEU/CO/5 12.12.2011; CEDAW/C/DEU/CO/6 12.02.2009).

Auch Aussagen der Ministerien weisen darauf hin, dass eine bedeutende inhaltliche Einflussnahme durch die NGOs auf den Entwurf des Staatenberichts nicht gegeben zu sein scheint. Im ersten Überprüfungszyklus orientierten sich der Inhalt und die thematische Schwerpunktsetzung des Berichts einerseits stark an den Empfehlungen, welche die Fachausschüsse im Rahmen des Staatenberichtsverfahrens in den vorherigen Jahren gegenüber Deutschland ausgesprochen hatten (BM_02: 30; Konrad: 19). Gleichzeitig sei der Bericht bei der ersten Überprüfung

aufgrund der fehlenden Erfahrung inhaltlich sehr breit angelegt gewesen und kam eher einem „Rundumschlag“ (BM_03: 9) gleich. Ab dem zweiten Überprüfungszyklus war er hingegen durch die Fokussierung auf die Umsetzung der Empfehlungen inhaltlich deutlich stärker vorstrukturiert (Konrad: 17). Im dritten Überprüfungszyklus ging es bei der Erstellung des Berichts teils sogar nur um eine Aktualisierung bereits vorliegender Informationen (BM_02: 101; BM_03: 114). Zwar schickte das Auswärtige Amt den Bericht des FMR für die UPR-Überprüfung im Zusammenhang mit der Erstellung des Staatenberichts an die beteiligten Ressorts (BM_06: 21) und mehrere Vertreter der Ministerien gaben an, diese Berichte zu lesen und für den Staatenbericht zu nutzen (BM_02: 13-14; BM_05: 18; Konrad: 20-21). Die zivilgesellschaftliche Konsultation wurde von den Ministerien allerdings eher im Sinne einer inhaltlichen Kontrolle dahingehend wahrgenommen, ob zentrale Aspekte fehlen, eventuelle Begründungen für eine bestimmte Politik ergänzt werden müssen und auch, um zu antizipieren, welche kritischen Fragen während des interaktiven Dialogs auftauchen könnten (BM_06: 29; Konrad: 51). Vor diesem Hintergrund werde der Staatenbericht nach der Konsultation nochmals gegengelesen, es würden gegebenenfalls Details ergänzt, eine grundlegende Überarbeitung finde jedoch nicht statt, auch weil die von den NGOs angesprochenen Themen in der Regel bereits bekannt und daher im Bericht abgebildet seien (BM_03: 42; Konrad: 51). Zu bestimmten Themen seien aufgrund der Länderzuständigkeit für diese Bereiche zudem keine Aussagen im Staatenbericht möglich (BM_06: 70). Der Vertreter des FMR kommt daher insgesamt zu dem Schluss, dass derartige Konsultationen zu einer Routine geworden seien, die für die Bundesregierung lediglich dazu diene, nach außen hin einem gewissen Anspruch gerecht zu werden, ohne dass NGOs tatsächlich Regierungspolitik beeinflussen könnten (Rathgeber01: 110-111).

In Bezug auf die Ergebnisse der Konsultation lassen sich jedoch auch einzelne positive Beispiele feststellen. So berichtete ein Ministerium, dass das persönliche Treffen im Rahmen der Konsultation dazu führte, dass eine NGO im Anschluss zu einem Gespräch in das Ministerium eingeladen wurde, um sich in Bezug auf ein konkretes Anliegen auszutauschen, bei dem es vorab deutliche inhaltliche Differenzen gegeben habe. Der Termin führte nach Aussage des Ministeriums für beide Seiten zu einem positiven Ergebnis, da das zuständige Referat und die NGO inhaltlich dieselbe Auffassung vertraten und lediglich ein Missverständnis in Bezug auf eine Formulierung des Ministeriums bestanden habe, das im persönlichen Gespräch geklärt werden konnte (BM_05: 26). Unabhängig vom inhaltlichen Einfluss wirkte sich die Konsultation insofern positiv aus, dass auch NGOs, die bereits eine gute Zusammenarbeit mit einzelnen Ministerien pflegten, durch das persönliche Treffen neue Kontakte zu anderen Ressorts erhielten (Ruhmann: 180). Dies wurde von den NGOs als sehr hilfreich für die eigene Arbeit beschrieben.

7.5 Filling the gap: das Pre-sessions-Programm

Mit dem Einsenden von Berichten und der zivilgesellschaftlichen Konsultation zur Erstellung des Staatenberichts stehen NGOs in der Vorbereitung der Überprüfung wichtige Beteiligungsmöglichkeiten zur Verfügung. Die darauf folgende Phase der UPR findet in der Arbeitsgruppe des Menschenrechtsrats in Genf statt, in der die Überprüfung selbst in Form des interaktiven Dialogs erfolgt. Hier haben NGOs wie bereits dargelegt kein Rederecht. Dennoch stehen ihnen Möglichkeiten zur Verfügung, um die Themen des interaktiven Dialogs und die dort ausgesprochenen Empfehlungen zu beeinflussen. Die Adressaten ihrer Aktivitäten sind dabei in erster Linie die Vertreter anderer Regierungen, welche die Überprüfung durchführen.

NGOs versuchen daher über verschiedene Aktivitäten im direkten Vorfeld des interaktiven Dialogs, Regierungsvertreter auf ihre Anliegen aufmerksam zu machen. Darüber hinaus bildete sich im Jahr 2012 außerhalb der offiziellen UPR-Struktur auf Initiative der NGO *UPR Info* ein Veranstaltungsformat heraus, das mittlerweile eine wesentliche Rolle für die Einflussmöglichkeiten von NGOs spielt, das sogenannte Pre-sessions-Programm. Damit eröffnete *UPR Info* den NGOs die Gelegenheit, ihre Anliegen im direkten Gespräch mit Vertretern der Staaten vorzubringen. Ziel des Programms war es, das Fehlen dieser Möglichkeit innerhalb der UPR-Modalitäten, das im Hinblick auf Beteiligung und Einfluss von NGOs als Schwachstelle gesehen wurde, auszugleichen (Hegarty: 8, 82). Dabei wurde gerade der persönliche Austausch im Vergleich zu den schriftlichen Berichten als wirksameres Advocacy-Instrument der NGOs eingeschätzt: „More than submission writing, advocacy has become the centre of CSOs’ efforts in the lead up to the UPR process“ (UPR Info 2016b: 5). Dreimal jährlich organisiert *UPR Info* nun solche Pre-sessions für jedes Land, dessen Überprüfung innerhalb der Arbeitsgruppe des Menschenrechtsrats unmittelbar bevorsteht (ebd.). Diese Gelegenheit wurde von den befragten NGOs zum überwiegenden Teil wahrgenommen, unter anderem deshalb, weil sie als Chance begriffen wurde, mit den Vertretern der Botschaften in einen direkten Dialog über ihre Anliegen zu treten (Kittel: 53). Es bestand zudem die Erwartung, ein besseres Verständnis davon zu bekommen, wie das politische Verfahren von den NGOs besser genutzt werden könnte (Taniş: 115). Die Teilnahme hing jedoch einerseits davon ab, ob NGOs Kenntnis von dieser Möglichkeit hatten, was der LSVD beispielsweise ausschließlich seiner Mitgliedschaft im FMR zu verdanken hatte (Jetz: 108). Andererseits hing die Teilnahme an der Pre-session stark vom persönlichen Engagement, den finanziellen Ressourcen und zeitlichen Möglichkeiten der NGOs ab (Jetz: 115-116; Taniş: 75). Dies scheint ein Grund dafür zu sein, dass zu Beginn des Pro-

gramms eine deutlich größere Teilnahme von internationalen NGOs erfolgte, die aufgrund ihrer Präsenz in Genf und der finanziellen Ausstattung eine Beteiligung deutlich leichter realisieren konnten als nationale NGOs (Hegarty: 13). Zudem berichtet UPR Info von zahlreichen Fällen, in denen NGOs von ihrer Regierung an einer Ausreise und Beteiligung an der Pre-session gehindert oder im Vorfeld der Ausreise eingeschüchtert wurden (Hegarty: 29). NGOs, die aus diesen Gründen nicht an der Pre-session teilnahmen, wurden somit in ihren Beteiligungs- und Einflussmöglichkeiten auf das Verfahren deutlich eingeschränkt, und die Möglichkeit eines direkten Dialogs mit Staatenvertretern stand ihnen nicht zur Verfügung. Über eine Kontaktaufnahme mit internationalen NGOs, die Redezeit bei der Pre-session erhielten, schien es jedoch in vielen Fällen zu gelingen, dass die Statements der verhinderten nationalen NGOs von den INGOs dort vorgetragen wurden (ebd.).

Wie bewerteten die befragten NGOs diese direkte Möglichkeit des Austauschs? Zunächst ist festzuhalten, dass auch die Pre-session einem sehr engen Zeitplan unterliegt, weshalb diejenigen NGOs, die dort ein mündliches Statement abgeben dürfen, nur einige Minuten Zeit zur Verfügung haben und sich auf sehr wenige Aspekte beschränken müssen (Kittel: 46-47; Rathgeber: 85). Direkte Nachfragen der Staatenvertreter gab es nur vereinzelt; sie erfolgten jedoch teils im Nachgang der Pre-session entweder im persönlichen Gespräch oder auch schriftlich (Hegarty: 49; Kittel: 47). Die Referentin der NC erinnert sich an mehrere Nachfragen von diplomatischen Vertretungen im Anschluss an die Pre-session (Kittel: 47). Eine diplomatische Vertretung fragte in diesem Zusammenhang beispielsweise, ob die Formulierung, welche die Vertretung für ihre Empfehlung gewählt hatte, die Forderung der NGO richtig wiedergebe (Kittel: 46-47). Allerdings war es dieser NGO nicht möglich, nachzuprüfen, ob diese Anfrage von einer Botschaft kam, die bei der Pre-session tatsächlich anwesend war, da die NGOs über keine Namenslisten der Teilnehmer verfügten (ebd.: 57). Insgesamt

gewann ein Teilnehmer den Eindruck, dass die NGOs bei der Pre-session Themen und Forderungen vortragen konnten, die den anwesenden diplomatischen Vertretungen teils nicht präsent waren (Rathgeber⁰¹: 81). Zusammengenommen würde die Pre-session somit eine wichtige Funktion erfüllen, indem sie NGOs die Möglichkeit gibt, Staatenvertreter auf ihre Forderungen aufmerksam zu machen, aktuelle Informationen zu den zentralen Themen zur Verfügung zu stellen und sogar Inhalt und Formulierung der Empfehlungen zu beeinflussen. Dadurch werde auch die als Nachteil empfundene Tatsache ein Stück weit ausgeglichen, dass NGOs ihre Berichte bereits etwa ein halbes Jahr vor der Überprüfung einreichen müssen (Hegarty: 9; Rathgeber⁰¹: 83).

Die Pre-session vor der zweiten Überprüfung Deutschlands hatte für einige beteiligte NGOs allerdings ein weniger positives Ergebnis. So berichtet eine Expertin, es hätten bei dieser Pre-session viele NGOs Statements eingebracht, die sich mit LSBGTI-Themen befassten. Dies seien Themen gewesen, welche die NGOs nach ihrem Eindruck bisher in keinem anderen Verfahren platzieren konnten (Kittel: 44). Anschließend erhielten die NGOs von einigen Vertretern der Botschaften die Rückmeldung, dass die Menschenrechtslage in Deutschland vergleichbar gut sein müsse, wenn dies die einzigen Themen seien, bei denen es in Deutschland ernsthafte Probleme gäbe (Kittel: 44). Die von den NGOs angesprochenen Themen führten somit zu einem einseitigen Bild der Menschenrechtssituation in Deutschland, was für die inhaltliche Beeinflussung der UPR offenbar weniger hilfreich war (ebd.: 44). Um dies in Zukunft zu vermeiden, kamen die NGOs zu dem Schluss, sich inhaltlich vor der Pre-session zukünftig besser abstimmen zu müssen (ebd.). Während in diesem Fall somit eine unzureichende Abstimmung erfolgt war, führte die UPR jedoch auch zu neuen Kooperationen, die weit über das Verfahren selbst hinaus tragfähig waren. So berichtete die damals zuständige Referentin der NC, bei der Pre-session die Vertreterin einer

anderen NGO kennengelernt zu haben, die in einem verwandten Themenbereich tätig war. Obwohl diese NGO Mitglied der NC war, hatte es bisher kaum Austausch gegeben. Durch das persönliche Kennenlernen im Rahmen der Pre-session entstand jedoch ein enger Arbeitskontakt, der sich nicht nur auf die UPR beschränkte. Als ein Jahr später die Überprüfung Deutschlands nach dem zweiten Fakultativprotokoll zur Kinderrechtskonvention anstand, suchte die NGO Unterstützung bei der NC, deren Referentin bereits Erfahrung mit der Beteiligung am Staatenberichtsverfahren gesammelt hatte, und es ergab sich eine konstruktive Zusammenarbeit (Kittel: 109).

Insgesamt wird die Pre-session von einer NGO als die zentrale Möglichkeit bewertet, sich einzubringen, eine Möglichkeit, die im sonstigen Verfahren fehlt (Ruhmann: 223). Ohne diese Möglichkeit sieht diese Expertin den Einfluss von NGOs auf die UPR extrem geschwächt (ebd.). Auch zwei andere Expertinnen betonen die große Bedeutung dieser Beteiligungsmöglichkeit für NGOs (Follmar-Otto: 108; Hausmann: 82). Es ist allerdings festzuhalten, dass diese wichtige Partizipationsmöglichkeit nicht Bestandteil der UPR-Modalitäten war. Mit den Pre-sessions wurde somit außerhalb der offiziellen Modalitäten ein aus NGO-Sicht wichtiges Instrument der Partizipation geschaffen, ohne dass ihre Einflussmöglichkeiten auf die UPR vermutlich geringer wären. Allerdings gibt es in diesem Zusammenhang auch eine kritische Sichtweise auf das Format der Pre-sessions, da UPR Info aufgrund des engen zeitlichen Rahmens eine Auswahl trifft, welche NGOs als Redner zugelassen werden (Hausmann: 82). UPR Info bestätigt zwar, dass eine Auswahl von NGOs erforderlich sei, da weitaus mehr NGOs sich um die Möglichkeit eines mündlichen Statements bei der Pre-session bewerben, als aus zeitlichen Gründen realisierbar sei (Hegarty: 17). UPR Info versuche dennoch, eine Absprache derjenigen NGOs zu erreichen, die zu den selben Themen arbeiten und vernetze diese untereinander, damit die NGOs selbst entscheiden könnten, wer das mündliche Statement vortrage und

bei dieser Gelegenheit möglicherweise auch Forderungen der anderen NGOs ansprechen könne (ebd.).

7.6 Einfluss auf die Überprüfung durch Lobbyarbeit in Genf

In den Tagen vor dem interaktiven Dialog besteht zudem die Möglichkeit, die Überprüfung eines Landes durch Lobbyarbeit vor Ort inhaltlich zu beeinflussen. Allerdings reisten nur wenige NGOs hierfür nach Genf, insbesondere aufgrund finanzieller und zeitlicher Ressourcenknappheit (Heiden: 47; Jetz: 75; Ruhmann: 102; Taniş: 73). Das FMR entsendet regelmäßig einen Beobachter nach Genf, der die Sitzungen des Menschenrechtsrats sowie die UPR-Überprüfungen Deutschlands verfolgt und darüber berichtet. Die Anliegen der Mitgliedsorganisationen des FMR wurden von diesem Beobachter vor Ort vertreten und waren Inhalt seiner Advocacy-Aktivitäten. Für diejenigen NGOs, denen es nicht möglich war, nach Genf zu reisen, erfüllte das FMR somit durch seine Präsenz eine sehr wichtige Funktion (Costa: 74-77; Jetz: 93-94). Daher wird eine solche Vernetzung insbesondere für kleinere NGOs als zentral für ihre Lobbyarbeit eingestuft (Rathgeber⁰¹: 86-87, 91-93; Voß-Kyeck: 75-76). Die Vertreterin einer NGO aus dem Kinderrechtsbereich betont, dass sie neben ihrer Mitgliedschaft im FMR mit einzelnen NGOs ihres Bereichs sehr eng vernetzt sei und auch für ihre Forderungen im Zusammenhang mit der UPR eine gemeinsame Lobbyarbeit dieser NGOs in Genf stattgefunden habe (Ruhmann: 100). Sie betont, dass ihre Organisationen bei der Lobbyarbeit gegenüber Regierungsvertretern grundsätzlich stets als Netzwerk und nicht als einzelne NGOs auftreten würden, da dies die Wirkung deutlich erhöhe (Ruhmann: 104). Allerdings kann die Zusammenarbeit vieler NGOs in einem Netzwerk auch dazu führen, dass die Forderungen der einzelnen Organisationen nicht ausreichend im Vordergrund stehen (Hausmann: 20). Daher war es für die Beteiligung von FIACAT

an der UPR zentral, trotz ihrer Mitgliedschaft im FMR über ein eigenes Büro in Genf zu verfügen, das eine gezielte Lobbyarbeit speziell für die Forderungen dieser NGO durchführen konnte (ebd.).

Um welche Advocacy-Aktivitäten handelte es sich hierbei? Einerseits versuchten NGOs vereinzelt, die Überprüfung medial zu begleiten und die Presse für ihre Anliegen zu gewinnen, weshalb das FMR vor jeder Überprüfung Deutschlands ein Pressegespräch veranstaltete. Bei den ersten beiden Überprüfungen war zudem das DIMR Mitveranstalter, bei der zweiten Überprüfung Deutschlands kam darüber hinaus die BRK-Allianz als Mitveranstalter hinzu (Heiden: 48, 49; Rathgeber01: 71, 74). Das erste Pressegespräch im Jahr 2009 wurde vom Vertreter des FMR als erfolgreich bewertet, was insbesondere damit zusammenhing, dass das Thema für die Journalisten einen Neuigkeitswert hatte und daher auf Interesse bei den Medien stieß (Rathgeber01: 74). Nach seiner Aussage folgten weitere Interviews mit der Tagesschau und Radioprogrammen sowie eine Reihe von Zeitungsberichten in deutschen Medien (Rathgeber01: 74). Das FMR stufte all diese Möglichkeiten daher als gut genutzt ein. Im zweiten Zyklus stellte sich dies jedoch etwas anders dar, da das Pressegespräch bei den Journalisten offenbar auf sehr geringe Resonanz stieß (Heiden: 49; Rathgeber01: 74). Der Vertreter des FMR führt dies hauptsächlich darauf zurück, dass der Neuigkeitswert des Verfahrens im zweiten Überprüfungszyklus nicht mehr gegeben war, weshalb auch die Berichterstattung in deutschen Medien seinem Eindruck nach geringer ausfiel (Rathgeber01: 98). Auf die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit der NGOs soll unter Kapitel 7.9.4 näher eingegangen werden.

Der Fokus der Lobby-Aktivitäten richtete sich für viele NGOs jedoch auf die Erstellung und gezielte Verbreitung von Advocacy-Papieren. Darin führten die NGOs ihre Kernforderungen zusammen mit aktualisierten Informationen und vorformulier-

ten Fragen auf (Hausmann: 38; Rathgeber: 75; Ruhmann: 114). Zwei NGO-Zusammenschlüsse versendeten keine gesonderten Advocacy-Papiere, sondern den für die UPR erstellten Bericht (Heiden: 56-59; Kittel: 57). Es folgte dann in der Regel die Kontaktaufnahme mit den diplomatischen Vertretungen in Genf und die Vereinbarung eines persönlichen Gesprächstermins (Hausmann: 33-34; Rathgeber: 75; Ruhmann: 114). Bei der Auswahl der Adressaten werden jedoch unterschiedliche Strategien sichtbar. So schickte die BRK-Allianz ihren UPR-Bericht an die diplomatischen Vertretungen derjenigen Staaten, die zum damaligen Zeitpunkt Mitglied im Menschenrechtsrat waren, was jedoch ohne messbare Resonanz blieb (Heiden: 56-59). NGOs aus dem Kinderrechtsbereich wählten hingegen eine andere Herangehensweise. Für zwei der befragten Expertinnen war die Beteiligung an der zweiten Überprüfung Deutschlands der erste Berührungspunkt mit dem UPR-Verfahren, weshalb sie noch über keine Erfahrung damit verfügten. Für ihre Lobbyarbeit wurde schwerpunktmäßig Kontakt zu solchen Staaten aufgenommen, die sich in der ersten Überprüfung offen für kinderrechtsrelevante Themen gezeigt hatten. Dafür nutzte die KNH auch die Unterstützung eines internationalen NGO-Netzwerks (Kittel: 61; Ruhmann: 112, 114). Die NC wählte diese Strategie auf Empfehlung des internationalen Kinderrechtsnetzwerks *Save the children international*, das für die UPR-Beteiligung von NGOs eigens ein Handbuch veröffentlicht hatte (Kittel: 19). Da die KNH auf nationaler Ebene sehr eng mit anderen NGOs im Kinderrechtsbereich zusammenarbeitete, reiste der Vertreter einer NGO stellvertretend für alle beteiligten Organisationen nach Genf und nutzte die vorhandenen Arbeitskontakte zu den diplomatischen Vertretungen der in Frage kommenden Staaten für die gemeinsame Lobbyarbeit (Ruhmann: 112, 114). Wie bereits erwähnt erstellten die NGOs dafür üblicherweise Advocacy-Papiere mit ihren Kernforderungen, welche sie den diplomatischen Vertretungen überreichten (Ruhmann: 114). NGOs beschränkten sich

dabei nicht nur auf Staaten mit besonders positiver Menschenrechtsbilanz (Ruhmann: 112; Voß-Kyeck: 46). Wie das folgende Kapitel zeigen wird, ist dies jedoch nicht als wirkungsvolle Strategie zu bewerten, da die Bundesregierung nach Aussage eines Ministeriums Empfehlungen von menschenrechtlich wenig glaubwürdigen Staaten nicht ernst nimmt und solche Empfehlungen daher ihre Wirkung verfehlen. Es wird daran allerdings deutlich, dass NGOs aufgrund der Besonderheit der Peer-review-Überprüfung vor einer großen Herausforderung stehen, ihre Anliegen in das Verfahren einzuspeisen und daher auch zu solchen – möglicherweise wirkungslosen - Strategien greifen.

AI richtete seine Lobbyarbeit nicht an die diplomatischen Vertretungen der Staaten in Genf, sondern an die zuständigen Ministerien jedes Landes, da nach der Auffassung von AI bereits dort darüber entschieden werde, ob ein Staat bei der UPR eines anderen Landes Empfehlungen ausspreche und welchen Inhalt diese haben sollten. Daher zielten die Lobby-Aktivitäten von AI schwerpunktmäßig auf die zuständigen Ministerien in den einzelnen Ländern ab, in der Regel das Außenministerium, in einigen Ländern auch das Justizministerium.⁴⁶ Die jeweilige AI-Sektion des überprüften Staats verschickte vor der Überprüfung ihre Stellungnahmen über das internationale Sekretariat an die anderen Ländersektionen, damit diese die Inhalte wiederum an die dortige Regierung weitergaben (Voß-Kyeck: 48, 70). Denselben Ansatz verfolgt mittlerweile *UPR Info*, das im Jahr 2015 neben den Pre-sessions in Genf sogenannte In-Country Pre-sessions in afrikanischen und asiatischen Ländern einführte, um NGOs nicht nur einen direkten Austausch mit den diplomatischen Vertretungen in Genf zu ermöglichen, sondern auch mit Regierungsvertretern im Land selbst (Hegarty: 65-66, 72). Insgesamt versuchten NGOs in diesem Zusammenhang auch, das Verfahren im politischen Sinne zu nutzen.

⁴⁶ Hintergrundgespräch mit Marianne Lilliebjerg, internationales Sekretariat AI, 07.06.2018.

So kontaktierte das FMR beispielsweise für seine Lobbyarbeit gezielt diplomatische Vertretungen westlicher Länder, da von vielen westlichen Staaten bekannt war, dass sie sich im interaktiven Dialog vergleichsweise kritisch äußerten (Rathgeber: 76).

An dieser Stelle enden die Möglichkeiten für NGOs, den interaktiven Dialog – und somit die eigentliche Überprüfung – beeinflussen zu können. Am Ergebnis der Überprüfung zeigt sich nun, ob ihnen dies gelungen ist.

7.7 Das Überprüfungsergebnis: welche Wirkung hatten die NGO-Aktivitäten?

7.7.1 Themenschwerpunkte

Inwiefern zeigten diese Lobby-Aktivitäten nun Wirkung, wie gut gelang es NGOs, ihre Anliegen in den interaktiven Dialog einzuspeisen? Werden die von den NGOs verschriftlichten Forderungen von den Regierungsvertretern im interaktiven Dialog angesprochen, hätten NGOs erfolgreich Einfluss auf das Verfahren ausgeübt (Ruhmann: 118). Dies entspräche dann dem zu Beginn dargestellten Bumerang-Modell von Keck/Sikkink in Bezug auf die Beeinflussung nationaler Menschenrechtspolitik über die internationale Ebene. Allerdings ist eine solche Einflussnahme der NGO-Arbeit auf die Empfehlungen auch für die NGOs selbst schwer nachzuvollziehen (Rathgeber: 79).

Insgesamt wurden im Abschlussbericht der Arbeitsgruppe nach der ersten Überprüfung 72 einzelne Empfehlungen an Deutschland ausgesprochen (A/HRC/11/15 4. März 2009). Dabei zeigten sich einige thematische Schwerpunkte, zu denen die Staaten besonders viele Empfehlungen aussprachen. Das in den Empfehlungen am häufigsten genannte Thema war die Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit. Hierzu wurden insgesamt 17 Empfehlungen ausgesprochen. Neun Empfehlungen betrafen die Unterzeichnung und Ratifikation der Wanderar-

beitnehmerkonvention (ICRMW). Insgesamt acht Empfehlungen betrafen den Schutz von Asylsuchenden und Flüchtlingen und ihren Familien. Dabei bezogen sich einige Empfehlungen speziell auf den Schutz und die Rechte der Kinder von Asylsuchenden und Flüchtlingen, wie beispielsweise den Zugang zu Bildung. Schließlich betrafen sieben Empfehlungen die Diskriminierung bestimmter Gruppen aufgrund ihres Glaubens.

In der zweiten Überprüfung wurde die höchste Anzahl von Empfehlungen mit deutlichem Abstand zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit ausgesprochen, was vorrangig auf die zum damaligen Zeitpunkt große Aktualität der Ermittlungen zu den Taten des sogenannten Nationalsozialistischen Untergrunds zurückzuführen ist. Hierzu gab es 40 Empfehlungen. Weitere Themenschwerpunkte waren erneut die Ratifikation der Wanderarbeitnehmerkonvention mit 17 Empfehlungen und die Diskriminierung insbesondere von Frauen am Arbeitsmarkt mit ebenfalls 17 Empfehlungen, ein Thema, das im Vergleich zur ersten Überprüfung sehr an Bedeutung gewonnen hatte. Auch der Schutz von Asylsuchenden, Flüchtlingen und Migranten und ihren Familien war erneut ein wichtiges Thema, zu dem elf Empfehlungen ausgesprochen wurden. Mit genauso vielen Empfehlungen wurden im zweiten Zyklus zudem die Folterprävention und die menschenrechtlichen Auswirkungen von Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung thematisiert (A/HRC/24/9 8. Juli 2013). Interessant ist jedoch nicht nur, auf welchen Themen die Schwerpunkte der beiden Überprüfungen lagen, sondern auch, welche Themen kaum eine Rolle spielten. So wurden in den ersten beiden Überprüfungszyklen beispielsweise nur sechs Empfehlungen zu den Rechten von Menschen mit Behinderung ausgesprochen, zu sexueller Orientierung und Geschlechteridentität waren es nur fünf Empfehlungen. Nur zwei dieser insgesamt elf Empfehlungen stammten von Ländern, die der Regionalgruppe der lateinamerikanischen und karibischen Staaten angehörten, alle anderen Empfehlungen wurden von Ländern der Gruppe westeu-

ropäischer und anderer Staaten ausgesprochen. Dies gibt nur einen ersten Eindruck davon, dass bestimmte Themen im Vergleich zu anderen im Rahmen der UPR keine große Rolle spielten. Wie im Forschungsstand erläutert, zeigen einzelne Untersuchungen, dass Staaten bestimmte Themen bei den Überprüfungen bevorzugt ansprechen, die je nach Regionalgruppe, welcher der Staat angehört, unterschiedlich sind. Wie dargelegt gibt es dafür unterschiedliche Gründe, die auch, aber nicht nur in den bilateralen Beziehungen zu dem überprüften Staat liegen. Im nächsten Kapitel soll genauer erläutert werden, wie sich dies im Falle der Überprüfungen Deutschlands darstellte und inwiefern es sich auf die Einflussmöglichkeiten von NGOs auswirkt. Zunächst soll jedoch darauf eingegangen werden, wie die Bundesregierung mit den ausgesprochenen Empfehlungen umging.

Von den 72 Empfehlungen, welche bei der ersten Überprüfung an die Bundesregierung ausgesprochen wurden, akzeptierte diese 56, die restlichen 16 Empfehlungen wurden nicht akzeptiert (A/HRC/11/15/Add.1 20.05.2009). Davon betrafen alleine sieben Empfehlungen die Ratifikation der Wanderarbeitnehmerkonvention, die anderen neun Empfehlungen betrafen unterschiedliche Einzelthemen. Der Abschlussbericht der Arbeitsgruppe nach der zweiten Überprüfung Deutschlands im Jahr 2013 enthält 200 Empfehlungen. Von diesen akzeptierte die Bundesregierung in ihrer Stellungnahme 33 Empfehlungen nicht (A/HRC/24/9/Add.1 11.09.2013). Unter den nicht akzeptierten Empfehlungen der zweiten Überprüfung betraf die mit Abstand große Mehrheit der Empfehlungen erneut die Ratifikation der Wanderarbeitnehmerkonvention. Daneben wurden mehrere Empfehlungen zur Religions- und Glaubensfreiheit abgelehnt, bei denen es um das Tragen religiös konnotierter Symbole und Kleidung durch Staatsbedienstete ging. Auch mehrere Empfehlungen, die präventive Maßnahmen zum Schutz vor Folter und Misshandlung auf nationaler Ebene und die Einrichtung unabhängiger Ermittlungsstellen für die Unter-

suchung von Vorwürfen polizeilicher Gewalt beinhalteten, wurden abgelehnt. Die Mehrheit der abgelehnten Empfehlungen aus den ersten beiden Überprüfungszyklen betraf diese drei Themenbereiche und die Empfehlungen waren nahezu inhaltsgleich.

Wie bereits bei der ersten Überprüfung akzeptierte die Bundesregierung auch im zweiten Zyklus einzelne Empfehlungen nur in Teilen. Hierzu zählt beispielsweise die Empfehlung Finnlands, das Mandat der Antidiskriminierungsstelle des Bundes auszuweiten und die Stelle mit ausreichenden Mitteln auszustatten (A/HRC/24/9 8. Juli 2013: Rn. 124.45). Hier stimmte die Bundesregierung der Verbesserung der Ausstattung der Stelle zu, wohingegen sie eine Ausweitung des Mandats für nicht erforderlich hielt (A/HRC/24/9/Add.1 11.09.2013). Andere Empfehlungen akzeptierte die Bundesregierung grundsätzlich, verwies jedoch wie beispielsweise in Bezug auf die Ratifikation des OP-ICESCR auf Prüfbedarf, weshalb kein Zieldatum für die Ratifikation angegeben wurde (ebd.: Rn. 124.11 u.a.). Solche teilweisen Zustimmungen tragen zu einer Verwässerung des Überprüfungsergebnisses bei, insbesondere dann, wenn wie beim Beispiel des OP-ICESCR Empfehlungen zwar nicht abgelehnt werden, eine konkrete Zusage in Bezug auf die Umsetzung jedoch fehlt. Ebenso unscharf ist jedoch im Ergebnis die Akzeptanz der vielen sehr allgemein formulierten Empfehlungen, deren Umsetzung kaum messbar ist. Diese in der Literatur zur UPR benannte Schwäche des Verfahrens zeigt sich in der Praxis somit sehr deutlich. Dies kann das Überprüfungsergebnis für NGOs somit zu einem nur wenig nützlichen Instrument machen, da sowohl Empfehlungen als auch die Reaktionen darauf unkonkret sind und diesbezügliche Maßnahmen teils schwer nachzuvollziehen sind.

7.7.2 Repräsentation von NGO-Empfehlungen im Überprüfungsergebnis

Zunächst stellt sich nun die Frage, inwiefern die Themen und Forderungen der NGOs überhaupt im Überprüfungsergebnis enthalten sind. Wie im Forschungsstand erläutert wurde, befassten sich McMahon und Moss in ihren Untersuchungen mit diesem Aspekt von NGO-Einfluss. McMahon kam zu dem Ergebnis, dass rund zwei Drittel aller NGO-Empfehlungen in den Empfehlungen der Staaten reflektiert werden. Da beide Untersuchungen auf einer sehr umfangreichen Datengrundlage beruhen, soll die Frage jedoch für die Überprüfung Deutschlands beispielhaft anhand des ersten Überprüfungszyklus nochmals untersucht werden. Im Abschlussbericht der Arbeitsgruppe der ersten UPR-Überprüfung Deutschlands wurden insgesamt 72 einzelne Empfehlungen an die Bundesrepublik ausgesprochen (A/HRC/11/15 04. März 2009). In der Stakeholder-Zusammenfassung waren unter 51 Punkten Empfehlungen thematisch zusammengefasst, von denen 41 Forderungen von NGOs alleine oder NGOs und dem DIMR beziehungsweise dem Europarat wiedergaben (A/HRC/WG.6/4/DEU/3 14. November 2008).⁴⁷ Die übrigen zehn Punkte der Stakeholder-Zusammenfassung enthielten Forderungen, die nur vom DIMR oder dem Europarat stammten. Von den 41 NGO-Empfehlungen der Stakeholder-Zusammenfassung wurden im Abschlussbericht der Überprüfung 27 als Empfehlung aufgegriffen. Dies entspricht 65,85 Prozent und somit nahezu zwei Drittel aller NGO-Empfehlungen. 17 NGO-Empfehlungen werden nicht im Abschlussbericht genannt. Ein Teil dieser Empfehlungen wurde allerdings wie erwähnt nicht nur ausschließlich von NGOs geäußert, sondern gleichzeitig auch vom DIMR oder dem Europarat. Der Anteil von Empfehlungen, welche Themen der

⁴⁷ Die folgenden Ausführungen beruhen auf einer Auswertung, die anhand des Abschlussberichts der Arbeitsgruppe und der Stakeholder-Zusammenfassung erstellt wurde.

NGOs enthalten, entspricht damit sehr genau der zitierten Berechnung von McMahon.

Für den Einfluss von NGOs ist jedoch nicht nur interessant, ob ihre Themen überhaupt im Überprüfungsergebnis enthalten sind, sondern auch, wie konkret ihre Forderungen wiedergegeben werden. In Kapitel 5 wurde bereits erläutert, dass die sehr allgemein formulierten Empfehlungen als erhebliche Schwäche des Verfahrens gelten. Ein Experte schätzte, dass 70 - 80 Prozent der abgegebenen Empfehlungen zu vage seien, als dass NGOs anschließend gut damit arbeiten könnten (Rathgeber: 163). Wie groß ist nun die inhaltliche Übereinstimmung der Empfehlungen der Stakeholder-Zusammenfassung mit den Empfehlungen der Arbeitsgruppe im Falle der ersten Überprüfung Deutschlands?

Von den 72 Empfehlungen im Bericht der Arbeitsgruppe stimmen nur 12 Empfehlungen inhaltlich sehr genau mit den NGO-Empfehlungen überein, was 16,66 Prozent entspricht. 15 Empfehlungen decken sich nur allgemein mit den NGO-Empfehlungen der Stakeholder-Zusammenfassung, was 20,83 Prozent entspricht. Dabei beziehen sich Staaten an zahlreichen Stellen auf die Empfehlungen der Fachausschüsse und Sonderverfahren, wenn auch meist in sehr allgemeiner Form. Nur an einer Stelle findet sich ein direkter Bezug zur Empfehlung der NGO *Bündnis Rechte für Kinder* (A/HRC/11/15 04. März 2009: Rn. 26), die in ähnlichem Wortlaut in der Stakeholder-Zusammenfassung enthalten ist (A/HRC/WG.6/4/DEU/3 14. November 2008: Rn. 22). Die Auswertung zeigt somit, dass zwei Drittel der Themen und Forderungen der Stakeholder-Zusammenfassung im Überprüfungsergebnis enthalten sind. Allerdings gibt es nur bei knapp 17% der NGO-Empfehlungen eine sehr genaue inhaltliche Übereinstimmung, alle anderen Empfehlungen stimmen lediglich in allgemeiner Form mit den NGO-Empfehlungen überein. Dies lässt den Schluss zu, dass die UPR sich für NGOs weniger als Instrument eignet, um kon-

krete Empfehlungen an die Bundesregierung zu erreichen. Sie ist aber ein Verfahren, in dem ein erheblicher Anteil der Anliegen zumindest zur Sprache kommt und Eingang in das offizielle Überprüfungsergebnis findet. Dies ist eine zentrale Feststellung in Bezug auf die Frage, wofür NGOs die UPR nützen können und wofür sich das Verfahren möglicherweise weniger eignet. Allerdings müssen weitere Aspekte betrachtet werden, um zu beurteilen, welche Wirkkraft die UPR entfalten kann. Die Erwähnung der Themen im Abschlussbericht ist hierfür nur der Ausgangspunkt.

Im Folgenden soll in Bezug auf mehrere unterschiedliche Themenbereiche aus den NGO-Berichten betrachtet werden, inwiefern diese im Überprüfungsergebnis enthalten sind, welche Themen NGOs erfolgreich einspeisen konnten und bei welchen sie erfolglos blieben. Dabei gelingt es nur in Einzelfällen, einen Zusammenhang zwischen den Lobbyaktivitäten der NGOs und den Empfehlungen des interaktiven Dialogs herzustellen. Auch für die NGOs selbst war dies in der Mehrheit der Fälle nicht möglich und wurde dort, wo solche Fälle eintraten, in der Regel nicht nachgehalten.

7.7.2.1 Die Umsetzung der Kinderrechtskonvention für Flüchtlingskinder

Die NC kann einen Fall erfolgreicher Einflussnahme auf die zweite Überprüfung benennen, bei dem die Expertin einen klaren Zusammenhang ihrer Lobbyaktivitäten mit dem Überprüfungsergebnis sieht. Sie berichtet, ihre gezielte Kontaktaufnahme mit mehreren diplomatischen Vertretungen anderer Länder vor der zweiten Überprüfung Deutschlands habe tatsächlich Wirkung gezeigt, da ein Land ihre Empfehlung im interaktiven Dialog angesprochen habe (Kittel: 63). Allerdings konnte die Expertin nicht mehr nachvollziehen, um welches Land es sich handelte. Gleicht man den Bericht der NC für die zweite Überprüfung Deutschlands mit dem Überprüfungsergebnis ab, zeigt sich, dass zwei Empfehlungen des Abschluss-

berichts die Forderungen der NC zumindest zusammengefasst wiedergeben. So legt die NC in ihrem UPR-Bericht detailliert dar, inwiefern die sich aus der Kinderrechtskonvention ergebenden Rechte, die gleichermaßen für Flüchtlingskinder Geltung haben müssen, aufgrund der Lebenssituation dieser Kinder in Deutschland verletzt werden und an welchen Stellen Handlungsbedarf durch die Bundesregierung besteht (NC o.J.). Einzelne Aspekte zur unzureichenden Umsetzung der CRC, die sich auf unbegleitete minderjährige Flüchtlinge beziehen, hatte auch AI in seinen Bericht für die UPR aufgenommen (AI 2012: 3). Zudem finden sich verschiedene Forderungen in Bezug auf die Umsetzung der Kinderrechtskonvention in der gemeinsamen Stellungnahme des FMR, dessen Mitgliedsorganisationen AI und die NC sind (FMR 02.10.2012). Im Abschlussbericht der zweiten Überprüfung Deutschlands findet sich eine allgemeine Empfehlung Togos, die Gesetzgebung in Deutschland in Einklang mit der CRC zu bringen (A/HRC/24/9 08. Juli 2013: Rn. 124.32.), sowie eine Empfehlung Estlands, die Einwanderungsgesetzgebung mit der Kinderrechtskonvention in Einklang zu bringen (ebd.: Rn. 124.38). Darüber hinaus wurden drei weitere Empfehlungen ausgesprochen, die den Zugang zu Bildung und die Achtung des Kindeswohls im gesamten Asylverfahren betreffen (ebd.: Rn. 124.64; 124.116; 124.197). Für die NC ist dies ein Beispiel erfolgreicher Einflussnahme auf das Überprüfungsverfahren. Bei einer anderen Forderung gelang ihr dies jedoch nicht.

7.7.2.2 *Intersexuell geborene Kinder*

Die NC hatte in ihren Bericht für die zweite Überprüfung Deutschlands die Umsetzung der Kinderrechtskonvention auch für intersexuell geborene Kinder aufgenommen und legte dar, inwiefern diese Kinder aufgrund der Zuordnung zu einem bestimmten Geschlecht in offiziellen Dokumenten diskriminiert werden und wie ihre Rechte durch die Durchführung von geschlechtszuweisenden Operationen ohne Zustimmung ver-

letzt werden (NC o.J.). Die NC hatte hier gezielt den Versuch unternommen, ein neues Thema über das UPR-Verfahren zu setzen (Kittel: 40, 44). Dies gelang jedoch nicht, da weder die Bundesregierung in ihrem Staatenbericht auf das Thema einging, noch eine Empfehlung dazu im interaktiven Dialog ausgesprochen wurde (ebd.: 42, 44). Ganz neu war das Thema allerdings auch auf Ebene der Vereinten Nationen zu diesem Zeitpunkt bereits nicht mehr. So sprachen der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau in seiner Überprüfung Deutschlands im Jahr 2009 (CEDAW/C/DEU/CO/6 12.02.2009: Rn. 62) und der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in seinen abschließenden Bemerkungen von 2011 (E/C.12/DEU/CO/5 12.07.2011: Rn. 26) die Rechte intersexueller Menschen zumindest in allgemeiner Form an. Ebenfalls im Jahr 2011 ging der VN-Ausschuss gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe in seinen abschließenden Bemerkungen explizit auf das Thema der geschlechtszuweisenden Operationen bei intersexuell geborenen Kindern ein und gab eine detaillierte Empfehlung dazu ab (CAT/C/DEU/CO/5 12.12.2011: Rn. 20). In der UPR-Überprüfung Deutschlands zwei Jahre später wurde dies allerdings nicht aufgegriffen. Dass jedoch auch der VN-Kinderrechtsausschuss das Thema in seiner Prüfung des dritten und vierten Staatenberichts Deutschlands im Jahr 2014 nicht aufnahm (CRC/C/DEU/CO/3-4 25.02.2014), zeigt, dass es nicht alleine mit dem UPR-Verfahren und seinem politischen Charakter zusammenhängt, ob ein bestimmtes Thema in eine Überprüfung aufgenommen wird. Neue Themen benötigten nach Einschätzung einer Expertin oft eine gewisse Zeit, bis sie in die menschenrechtlichen Überprüfungsverfahren der Vereinten Nationen Eingang finden (Kittel: 44).

7.7.2.3 *Das Recht auf Nahrung und angemessenen Lebensstandard*

Doch auch in anderen Themenbereichen gelang es NGOs teilweise nicht, ihre Forderungen in das Verfahren einzuspeisen. So versuchte FIAN, durch gezielte Lobbyarbeit gegenüber diplomatischen Vertretungen, sein Anliegen zur Nahrungssicherheit in die UPR-Überprüfung einzubringen (Hausmann: 24). FIAN erhielt positive Resonanz insbesondere von einer diplomatischen Vertretung, allerdings wurde die Forderung im interaktiven Dialog von diesem Staat dann nicht in der erwarteten Form angesprochen (ebd. 26). Nach Auffassung von FIAN war das Anliegen in der dort ausgesprochenen Empfehlung kaum zu verstehen. Tatsächlich lässt sich im Bericht der Arbeitsgruppe keine Empfehlung ausmachen, die das Thema Nahrungssicherheit und die Rolle der Tafeln in diesem Zusammenhang beinhaltet. Ein Grund dafür ist nach Einschätzung der Expertin, dass die Brisanz des von FIAN eingebrachten Themas Nahrungssicherheit im Ausland wohl nicht wahrgenommen wurde, weil Deutschland als eines der wohlhabendsten Länder weltweit nicht mit solchen Fragen in Zusammenhang gebracht werde (Hausmann: 130). Zudem gebe es in anderen Ländern einen anderen Umgang mit diesem Thema und dem Konzept der Tafeln, weshalb möglicherweise die Forderungen von FIAN für einige Staaten nicht nachvollziehbar gewesen seien (ebd.).

Die Lobbyarbeit von FIAN hatte allerdings eine andere positive Wirkung. Die NGO hatte ihre Anliegen zum Thema Nahrungssicherheit auch gegenüber der ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei den Vereinten Nationen angesprochen und erhielt daraufhin eine Einladung zu einem Gesprächstermin im Bundesministerium für Arbeit und Soziales als fachlich zuständigem Ministerium, bei dem das Thema schließlich gemeinsam diskutiert wurde (Hausmann: 28, 30). Auch ohne eine Empfehlung über das UPR-Verfahren zu erhalten, hatte die Lobbyarbeit, welche FIAN für die UPR unter-

nahm, somit auf indirektem Wege eine positive Wirkung nach sich gezogen.

7.7.2.4 *Die Rechte von Menschen mit Behinderung*

Für die BRK-Allianz war das Überprüfungsergebnis der zweiten Überprüfung ein Teilerfolg. Einerseits berichtet der Vertreter der Allianz, es habe Ernüchterung geherrscht, weil nur wenige Punkte aus dem Bericht der Allianz in Empfehlungen aufgenommen wurden (Heiden: 45, 61). Andererseits seien einige aus seiner Sicht gute Fragen gestellt worden und zumindest einige ihrer Forderungen in Empfehlungen enthalten gewesen (ebd. 45). So empfahlen die Vereinigten Staaten von Amerika, die gesetzlichen Bestimmungen zur Barrierefreiheit auf private Rechtsträger auszuweiten, die Dienstleistungen für die Öffentlichkeit bereitstellen (A/HRC/24/9 08. Juli 2013: Rn. 124.175). Hier sieht die BRK-Allianz tatsächlich einen eindeutigen Einfluss ihrer Lobbyarbeit, da sie persönlichen Kontakt zu einer amerikanischen Regierungsvertreterin hatte, die selbst mit einer Behinderung lebt und sich gegenüber der ständigen Vertretung der Vereinigten Staaten für die Abgabe dieser Empfehlung einsetzte (Heiden: 61). Daneben finden sich im Überprüfungsergebnis Empfehlungen zur Umsetzung des Konzepts angemessener Vorkehrungen und zur besonderen Berücksichtigung der Bedürfnisse von Mädchen und Frauen mit Behinderung (ebd.: Rn. 124.174), zu psychiatrischen Beschwerdestellen, zum Schutz von Frauen mit Behinderung, die Opfer von Gewalt geworden sind, und zur Inklusion von Kindern und Jugendlichen mit Behinderung (A/HRC/24/9 08. Juli 2013: Rn. 124.176, 08. Juli 2013: Rn. 124.177; 124.178).

Keine Erwähnung fanden hingegen zahlreiche andere sehr konkrete Forderungen, welche die BRK-Allianz in ihrem Bericht für die UPR aufgestellt hatte, beispielsweise zur besseren Partizipation von Organisationen, welche die Anliegen von Menschen mit Behinderung vertreten, zur Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse von Flüchtlingen mit Behinderung,

zur gleichen Anerkennung vor dem Recht, zur Freiheit und Sicherheit von Personen mit Behinderung bezogen auf ihre Unterbringung in Einrichtungen, in denen ihnen die Freiheit entzogen wird, zur unabhängigen Lebensführung, zur Achtung von Wohnung und Familie, zur Gesundheitsversorgung oder zum Ausschluss bestimmter Gruppen von Menschen mit Behinderung vom Wahlrecht (BRK-Allianz 27.09.2012). Der Experte erklärt die relativ geringe Wiedergabe der Forderungen der BRK-Allianz damit, dass in der zweiten Überprüfung das Thema Rassismus im Zusammenhang mit den Ermittlungen zum Nationalsozialistischen Untergrund einen sehr großen Raum eingenommen habe und den interaktiven Dialog dominiert habe (Heiden: 80-81).

7.7.2.5 *Schutz der Opfer von Menschenhandel*

Dem KOK gelang es bei den ersten beiden Zyklen kaum, seine Themen in die Überprüfung einzuspeisen. Vergleicht man die Berichte des KOK für die ersten beiden UPR-Überprüfungen Deutschlands, fällt auf, dass die Eingaben in weiten Teilen identisch sind. So listete der KOK am Ende seines Berichts zur ersten Überprüfung sechs Empfehlungen und Forderungen zu den folgenden Themen auf (KOK 07.09.2008: 3 f.):

- Schaffung einer uneingeschränkten Aufenthaltserlaubnis für Opfer von Menschenhandel unabhängig von ihrer Zusammenarbeit mit Strafverfolgungsbehörden
- Angemessene finanzielle Unterstützung der Opfer sowie Unterstützung in weiteren Lebensbereichen wie beispielsweise Sprachkurse und therapeutische Behandlung
- Zugang zum Arbeitsmarkt und zu Ausbildungsmöglichkeiten
- Verlängerung der Bedenkzeit in Bezug auf die Zusammenarbeit mit Behörden auf sechs Monate

- Schutz der Opfer von Menschenhandel zum Zwecke der Ausbeutung menschlicher Arbeitskraft und Ratifikation der Wanderarbeitnehmerkonvention
- Verbesserung des Schutzes der Opfer von Menschenhandel unter anderem durch finanzielle Unterstützung spezialisierter Beratungsstellen

Im Bericht des KOK für die zweite UPR-Überprüfung finden sich vier dieser sechs Forderungen nahezu wortgleich wieder (KOK 28.09.2012: 4 f.). Lediglich die Erhöhung der Bedenkfrist für Betroffene von Menschenhandel und der Zugang zum Arbeitsmarkt sind nicht mehr im Bericht für die zweite Überprüfung enthalten. Die Erhöhung der Bedenkfrist war im Zusammenhang mit dem 2. Richtlinienumsetzungsgesetz im Jahr 2011 auf mindestens drei Monate erhöht worden, womit diese Forderung des KOK, wenn auch nicht ganz im gewünschten Umfang, erfüllt worden war.⁴⁸

Im interaktiven Dialog der ersten Überprüfung wurden allerdings nur vier Empfehlungen zu diesem Themenkomplex ausgesprochen, von denen zwei die Ratifikation der Wanderarbeitnehmerkonvention betrafen, eine Empfehlung die Einladung des Sonderberichterstatters zu Menschenhandel und eine Empfehlung das Rückkehrrecht bei Zwangsheirat (A/HRC/11/15 04. März 2009: Rn. 1, 2, 10, 41). Und auch in der zweiten Überprüfung Deutschlands wurde das Thema zwar angesprochen, die Empfehlungen waren jedoch sehr allgemein. Neben zahlreichen Empfehlungen zur Ratifikation der Wanderarbeitnehmerkonvention und der Einladung des Sonderberichterstatters zu Menschenhandel wurden mehrere Empfehlungen ausgesprochen, die Maßnahmen im Kampf gegen Menschenhandel zu verstärken und die Opfer von Menschenhandel zu schützen (A/HRC/24/9 08. Juli 2013: Rn. 124.138-141, 124.147). Einen

⁴⁸ Gesetz zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union und zur Anpassung nationaler Rechtsvorschriften an den EU-Visakodex vom 22. November 2011 (BGBl. I S. 2258).

Grund dafür sieht die Expertin auch darin, dass die Bundesregierung auf ihre Themen im Staatenbericht ausführlicher einging und dabei positiverweise darlegte, inwiefern sie sich des Themas angenommen hatte und welche Maßnahmen zur Behebung der festgestellten Defizite beim Schutz dieser Personengruppe bereits getroffen worden waren (Taniş: 88). Dies könnte bei den Staatenvertretern somit den Eindruck erweckt haben, dass Deutschland dieses Thema bereits mit Nachdruck bearbeite. Darüber hinaus schätzt die Expertin das Arbeitsgebiet des KOK und die Forderungen, die er in seinem Bericht für die UPR aufstellt, als sehr speziell ein (ebd.). Es sei daher für andere Länder ein schwer zu verstehendes Thema, das Einarbeitungszeit benötige, bevor es möglich sei, eine konkrete Empfehlung hierzu auszusprechen. Sie geht daher davon aus, dass den überprüfenden Staaten hierfür die Vorbereitungszeit fehlte (ebd.).

7.7.2.6 *Die Rechte Transsexueller*

Ähnliches ist bei den Eingaben von ATME für die UPR Deutschlands zu beobachten. Die NGO reichte im ersten und zweiten Zyklus zwei nahezu identische Berichte mit wortgleichen Forderungen ein, was darauf schließen lässt, dass sich für diese NGO die Situation in Deutschland in Bezug auf ihre Forderungen offenbar nicht verändert hatte und diese daher weiterbestanden (ATME 09/2012; ATME/Menschenrecht und Transsexualität o.J.). In ihren beiden Berichten nennt ATME eine Vielzahl einzelner Forderungen, die unter anderem die Abschaffung der Standards zur Begutachtung von Transsexualität und ihrer Behandlung betreffen, die Kosten und Auflagen, die mit Namens- und Geschlechtsänderungen verbunden sind, aber auch die soziale Lebenssituation Transsexueller beispielsweise in Bezug auf den Zugang zum Arbeitsmarkt. Im interaktiven Dialog der ersten Überprüfung sprechen nur zwei Staaten Empfehlungen zu diesem Thema aus. Zwei Empfehlungen beziehen sich auf Maßnahmen gegen die Diskriminierung auf-

grund sexueller Orientierung und Hasskriminalität gegen diese Personengruppe, nur eine Empfehlung bezieht sich konkret auf transsexuelle Personen (A/HRC/11/15 04. März 2009: Rn. 22). Darin empfehlen die Niederlande unter Verweis auf ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts, das Transsexuellengesetz zu überarbeiten, um die Änderung des Geschlechts in offiziellen Dokumenten zu erleichtern (ebd.). Die Bundesregierung nahm die gesetzliche Anpassung noch im selben Jahr vor⁴⁹ und konnte somit in ihrem Staatenbericht für die zweite Überprüfung darauf verweisen (A/HRC/WG.6/16/DEU/1 07. Februar 2013: Rn. 35). In der Stakeholder-Zusammenfassung waren gleich mehrere Empfehlungen enthalten, welche die Rechte dieser Personengruppe betrafen (A/HRC/WG.6/16/DEU/3 08. Februar 2013). Am Ende der zweiten Überprüfung standen jedoch lediglich zwei Empfehlungen, Maßnahmen gegen Gewalt und Diskriminierung aufgrund von sexueller Orientierung und Geschlechteridentität zu ergreifen (A/HRC/24/9/Add.1 11. September 2013: Rn. 124, 121, 122). Es wird somit deutlich, dass dieser Themenbereich in den ersten beiden Überprüfungen kaum behandelt wurde. Die Empfehlungen bezogen sich in eher allgemeiner Form auf die Diskriminierung aufgrund sexueller Orientierung. Die einzige konkrete Empfehlung bezog sich auf einen Sachverhalt, zu dem höchstrichterliche Rechtsprechung vorlag. ATME erklärt dies damit, dass ihr Thema weltweit betrachtet noch wenig berücksichtigt werde und gleichzeitig ein Thema sei, bei dem die Situation in der Mehrzahl der Staaten sicherlich schlechter sei als in Deutschland (Schieferdecker: 75). Daher fühlten sich diese Staaten nicht in der Position, Deutschland in diesem Bereich Empfehlungen zu geben (ebd.).

Nach Einschätzung zweier Ministerien hätten NGOs jedoch einen nicht unerheblichen Einfluss auf den interaktiven Dialog gehabt (BM_03: 118) und zumindest bei der zweiten UPR seien

⁴⁹ Gesetz zur Änderung des Transsexuellengesetzes vom 17. Juli 2009 (BGBl. I S. 1978).

ihre Forderungen im Überprüfungsergebnis breit reflektiert worden (BM_06: 35).

7.7.3 Das Überprüfungsergebnis als Resultat verschiedener Einflussfaktoren

In Kapitel 2.2 wurde bereits erläutert, inwiefern politische Erwägungen eine Rolle dabei spielen können, welche Empfehlungen an den überprüften Staat abgegeben werden. Das vorhergehende Kapitel zeigt nun sehr deutlich, dass bestimmte Themen im interaktiven Dialog der UPR nur sehr begrenzt oder gar nicht angesprochen werden. Dafür spielen aus Sicht der Ministerien und NGOs in jedem Fall die bereits genannten politischen Erwägungen eine Rolle. So schilderte ein Ministeriumsvertreter, dass bereits die Tatsache, dass sich eine Regierung im interaktiven Dialog zum überprüften Staat äußere, bereits als politisches Statement gewertet werden könne (BM_03: 80). Spreche ein Regierungsvertreter Kritik aus, könne er nahezu sicher sein, dass er bei seiner eigenen Überprüfung vom zuvor kritisierten Staat ebenfalls kritisiert werde (BM_03: 60; Hausmann: 28; Jetz: 134). Staaten bedürfen somit einer entsprechenden Souveränität, um sich in der Position zu sehen, sehr kritische Empfehlungen auszusprechen (Rathgeber01: 77). Diese Äußerung macht erneut deutlich, inwiefern das Peer-review-Verfahren sich negativ auf den Inhalt der UPR-Überprüfung auswirken kann.

Der zweite entscheidende Aspekt, von dem der Inhalt der Empfehlungen abzuhängen scheint, hängt mit den Themen selbst zusammen, welche die NGOs in die UPR einzuspeisen versuchen. Wie das vorhergehende Kapitel zeigt, führen NGOs eine Vielzahl von Erklärungen an, weshalb die Themen und Forderungen, welche in ihren Berichten enthalten waren, nicht im interaktiven Dialog angesprochen wurden. Zunächst sind sich mehrere NGOs einig, dass zu spezielle Themen grundsätzlich eher ungeeignet seien, da sich die Staatenvertreter hierfür

in den inhaltlich komplizierten Sachverhalt einarbeiten müssten, um eine Empfehlung aussprechen zu können (Costa: 66-71; Schieferdecker: 75; Taniş: 88). Dies bestätigt auch ein Ministerium. Da die Regierungsvertreter anderer Länder häufig mit dem politischen System des überprüften Staats nicht ausreichend vertraut seien und sich aufgrund von Zeitknappheit nicht ausreichend auf den interaktiven Dialog vorbereiten würden, führe dies zu den teils unpassend oder sehr allgemein formulierten Empfehlungen (BM_03: 75-79). Dies sei auch dem Format der UPR als Peer-review-Verfahren geschuldet: Viele Regierungsvertreter würden im Rahmen des interaktiven Dialogs nur deshalb überhaupt Empfehlungen aussprechen, weil sie „meinen, etwas sagen zu müssen“ (BM_02: 81-83). Das Resultat dessen seien sehr allgemeine Empfehlungen mit wenig Aussagekraft. Allerdings könnten solche allgemeinen Empfehlungen auch darin begründet sein, dass die Bundesregierung einen Sachverhalt nur unzureichend erklärt habe (BM_06: 50). Aus ihrer Sicht wären konkrete Empfehlungen durchaus wünschenswert, da die Bundesregierung dann die Möglichkeit hätte, auch detailliert darauf zu antworten (ebd.). Aus dieser Aussage lässt sich schließen, dass auch die Fachministerien es als unbefriedigend empfinden, wenn als Ergebnis einer UPR-Überprüfung zu allgemeine Empfehlungen verbunden mit nur vagen Aussagen der Bundesregierung stehen, da dies die Frage nach der Wirksamkeit der UPR als Ganzem stellt. Die Vertreterin äußert jedoch Verständnis für die unzureichende Vorbereitung, da nach ihrer Aussage selbst ein Land wie Deutschland Kapazitätsprobleme bei der Vorbereitung der UPR anderer Länder hätte (ebd.).

Ganz allgemein sieht eine NGO zudem die Überfrachtung der UPR mit zu vielen verschiedenen Themen als Grund dafür, weshalb ein Teil dieser Themen im interaktiven Dialog nicht angesprochen werde (Taniş: 88). Eine andere Expertin sieht auch einen möglichen Einfluss kultureller Aspekte auf den Inhalt der Empfehlungen. Neben den sehr allgemeinen Empfeh-

lungen sind jedoch auch die Antworten der Bundesregierung auf die Fragen während des interaktiven Dialogs häufig sehr allgemein, was offenbar einerseits aus der Unsicherheit heraus komme, nicht genau einschätzen zu können, was die Regierungsvertreter hören wollten (BM_03: 21). Andererseits seien detaillierte Erklärungen seitens der Bundesregierung nicht zielführend, da sie aufgrund der bereits erwähnten unzureichenden Kenntnis anderer Staaten über das Regierungssystem des überprüften Staats häufig nicht verstanden würden (BM_05: 65-66).

Es wird somit nochmals sehr deutlich, was eingangs bereits unter den Schwächen des Verfahrens diskutiert wurde. Aufgrund der Tatsache, dass die Überprüfung nicht von Expertengremien, sondern von Regierungsvertretern durchgeführt wird, gehen teils sehr unpräzise oder unpassende Empfehlungen aus der Überprüfung hervor, die allgemeine Antworten des überprüften Staats nach sich ziehen, aus denen dann möglicherweise keine politischen Maßnahmen zur Verbesserung der Menschenrechtssituation folgen. Der Einfluss von NGOs auf die Themen, die in der Überprüfung angesprochen werden, ist aufgrund der Tatsache, dass es sich um ein politisches Verfahren handelt, begrenzt.

Wenn Forderungen von NGOs in das Überprüfungsergebnis Eingang finden, ist neben der Frage, wie präzise die Empfehlungen formuliert sind, zudem von Bedeutung, welches Land eine Empfehlung ausspricht, da sie von der Bundesregierung je nach Land unterschiedlich ernst genommen würden (Costa: 41, 43; Schieferdecker: 75-77). Diese Einschätzung steht in deutlichem Kontrast zu der Aussage mehrerer NGOs, die es als Erfolg werteten, wenn ihre Forderungen in eine Empfehlung aufgenommen wurden, unabhängig davon, ob der Staat, der diese Empfehlung ausspricht, international aufgrund seiner eigenen Menschenrechtspolitik in der Kritik steht (Ruhmann: 112; Voß-Kyeck: 46). So berichtete eine Expertin beispielsweise, eine

Forderung von AI zum zweiten Zyklus sei von Pakistan als Empfehlung aufgenommen worden. Tatsächlich wurde von Pakistan in der zweiten Überprüfung die Empfehlung ausgesprochen, sicherzustellen, dass Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung stets in Übereinstimmung mit internationalen menschenrechtlichen Verpflichtungen erfolgen (A/HRC/24/9 8. Juli 2013; Rn. 124.199). Dieses Thema hatte AI in seinem Bericht ausführlicher erörtert (AI 2012: 2).

Doch welche Wirkung zeigt eine solche Empfehlung und kann alleine die Tatsache, dass ein Thema im interaktiven Dialog aufgegriffen wird, aus NGO-Sicht als Erfolg gewertet werden? Wie geht die Bundesregierung als Adressat der Empfehlungen damit um? Die Antwort hierzu ist eindeutig. Zwei Ministerien geben an, es sei in jedem Fall zentral, von welchem Staat eine Empfehlung ausgesprochen werde, ein Ministerium ergänzt zudem, dass es vor allem westliche Staaten seien, deren Empfehlungen von der Bundesregierung ernst genommen würden (BM_02: 79; BM_03: 72). Für die Umsetzung von Empfehlungen ist es somit entscheidend, welcher Staat die jeweilige Empfehlung ausspricht. Offensichtlich politisch motivierte Empfehlungen würde die Bundesregierung „überhaupt nicht ernst nehmen“ (BM_02: 79). Für NGOs ist es unter diesem Gesichtspunkt somit nicht hilfreich, wenn Regierungen, die im eigenen Land dem Menschenrechtsschutz keine hohe Bedeutung beimessen, Empfehlungen an die Bundesregierung aussprechen. Ein Ziel ist für die NGOs allerdings auch in diesem Fall erfüllt: ihre Forderungen wurden im interaktiven Dialog angesprochen und haben somit Eingang in das offizielle Überprüfungsergebnis gefunden. Darauf können sich die NGOs bei ihrer Arbeit in der Folge beziehen. Ob dies jedoch eine wirksame Argumentationshilfe darstellt, ist zu bezweifeln.

Da die NGOs beim interaktiven Dialog kein Rederecht haben, scheint persönliche Anwesenheit für einige unter ihnen keine große Bedeutung gehabt zu haben, weshalb sie den Dialog

stattdessen, wenn überhaupt, im Live-Stream verfolgten (Jetz: 85-86; Schieferdecker: 53; Taniş: 69-71, 80-81). Die Möglichkeit, mündlich zum Überprüfungsergebnis Stellung zu nehmen, erhalten NGOs bei der Annahme des Überprüfungsergebnisses in der auf die Überprüfung folgenden Sitzung des Menschenrechtsrats. Diese Gelegenheit scheint von der Mehrzahl der befragten NGOs jedoch nicht wahrgenommen worden zu sein. Zumindest wurden keine Aussagen darüber getroffen oder es bestand Unklarheit darüber, ob es sich tatsächlich um die Annahme des Überprüfungsergebnisses handelte oder möglicherweise um eine Anhörung im Rahmen des Staatenberichtsverfahrens (Costa: 7, 18-19). Eine Expertin berichtet, auch für diesen Termin die Arbeitsteilung mit anderen NGOs aus dem Kinderrechtsbereich beibehalten zu haben, wie dies bereits für die Pre-session und den interaktiven Dialog der Fall war, so dass sie nicht persönlich nach Genf fuhr (Ruhmann: 125-128). Das FMR versuchte im Gegensatz dazu, auch diese Gelegenheit im Sinne seiner Forderungen zu nutzen. So gab der Beobachter des FMR an, seine mündliche Stellungnahme nach der ersten Überprüfung sei der Bundesregierung gegenüber konfrontativ ausgefallen (Rathgeber01: 106). Mit der zweiten Überprüfung änderte er diesen Ansatz jedoch hin zu einem offenbar etwas diplomatischeren Statement, da der Eindruck entstanden war, dadurch für die Forderungen des FMR möglicherweise mehr erreichen zu können (ebd.). Beispielhaft für diesen diplomatischeren Ansatz nennt der Experte die Tatsache, die Bundesregierung in seinem Statement sogar gelobt zu haben, sich der offenen Diskussion mit den NGOs im Rahmen des Side-Events nach der zweiten Überprüfung gestellt zu haben (ebd.). Diese Herangehensweise schien insofern erfolgreich zu sein, als der deutsche Botschafter bei den Vereinten Nationen in Genf im Anschluss an die NGO-Statements direkt auf die Aussagen des FMR einging. Für das FMR entstand der Eindruck, zumindest auf Dialogebene etwas bewirkt zu haben (ebd.). Dieses positive Ergebnis wird jedoch geschmälert durch das Eingeständnis,

dass dies über den Dialog hinaus keine Auswirkung auf die praktische Regierungsarbeit gehabt habe (Rathgeberoi: 106).

7.8 Die Gestaltung der Umsetzungsphase durch die Bundesregierung

In den vorhergehenden Kapiteln wurde dargelegt, auf welche Weise NGOs den Inhalt der Überprüfung beeinflussen können und von welchen weiteren Faktoren das Überprüfungsergebnis abhängt. Dabei wurden bereits zwei Aspekte thematisiert, die sich auf die Umsetzung der Empfehlungen auswirken können: Einerseits ist wichtig, ob die Empfehlungen von Staaten mit sehr positiver Menschenrechtsbilanz ausgesprochen wurden, andererseits jedoch auch, wie präzise die Empfehlungen formuliert wurden. Nun sollen die Prozesse der Umsetzung der Empfehlungen und die Einflussmöglichkeiten von NGOs in diesem Zusammenhang in den Blick genommen werden. Es wurde zu Beginn bereits auf die Kritik in der Literatur eingegangen, die UPR generiere unverbindliche Empfehlungen und überlasse es dem Willen der überprüften Staaten, diese umzusetzen oder nicht. Da die Modalitäten der UPR für die Umsetzungsphase keine konkreten Vorgaben enthalten und eine Überprüfung des Umsetzungsstandes nur im Rahmen des nächsten UPR-Zyklus erfolgen kann, wird die UPR unter diesem Gesichtspunkt als äußerst schwaches Verfahren eingestuft.

Es soll daher im Folgenden dargelegt werden, wie die Bundesregierung mit dem Überprüfungsergebnis umging und wie NGOs dieses für ihre Anliegen nutzten.

7.8.1 Follow-up und Fortsetzung des Dialogs

7.8.1.1 *Ein neuer Rahmen für den Austausch von Regierung und NGOs*

Im Gegensatz zur ersten Überprüfung, nach deren Ende die Regierungsdelegation und die NGO-Vertreter aus Genf abreisten, ohne sich noch einmal über das Ergebnis verständigt zu haben, fand nach der zweiten Überprüfung eine in dieser Form bis dahin einzigartige Veranstaltung statt, die dem Austausch zwischen der Regierungsdelegation und den NGOs diente. So organisierten das FMR und das DIMR direkt nach der zweiten Überprüfung noch in Genf ein Follow-up-Gespräch, bei dem das Überprüfungsergebnis diskutiert wurde (Rathgeber01: 95). Neben Vertretern des FMR und der damaligen Direktorin des DIMR waren auch der deutsche Botschafter bei den Vereinten Nationen, große Teile der deutschen Regierungsdelegation einschließlich Markus Löning sowie eine Reihe nationaler und internationaler NGOs aus Deutschland, aber auch aus dem Ausland anwesend (Follmar-Otto: 54; Rathgeber01: 95).

Diese Veranstaltung wurde sowohl von NGO-Vertretern als auch dem DIMR als äußerst positiv bewertet, weil sich die Regierung offen zeigte, die unterschiedlichen Auffassungen zum Überprüfungsergebnis mit den NGOs zu diskutieren und sich dabei auch auf kontroverse Diskussionen einließ (Heiden: 55; Rathgeber01: 95-96). Dieser ungewöhnliche Rahmen, in dem NGOs und Regierung gemeinsam auf einem Podium saßen, wie es ein Anwesender ausdrückte, rief offenbar bei anderen anwesenden NGOs Verwunderung hervor, da dies eine eher unübliche Herangehensweise war (Rathgeber01: 96). NGOs nahmen dieses besondere Format der Veranstaltung als sehr positiv wahr, da sie eine sachliche Diskussion von Regierung und NGOs auf Augenhöhe und in einem öffentlichen Rahmen ermöglichte (Rathgeber01: 95-96). Von Seiten des Auswärtigen Amtes sollte damit auch ein klares Signal an die internationale Staatengemeinschaft gesendet werden, dass Regierung und

NGOs auch bei Meinungsverschiedenheiten in Bezug auf die Menschenrechtspolitik der Regierung gemeinsam konstruktiv an Lösungen arbeiten können. Zudem bedeutete es, dass sich die Bundesregierung auf eine Fortführung der Diskussion mit den NGOs über die menschenrechtlichen Herausforderungen einließ, die vom DIMR als wichtigster Aspekt solcher internationalen Verfahren eingeschätzt wurde (Follmar-Otto: 58). Dass die Diskussion aus Sicht des DIMR inhaltlich wenig ergiebig war, schmälert die Bedeutung dieses Gesprächs dabei nicht (Follmar-Otto: 58). Zudem schien nach Einschätzung des FMR das besondere Format der Veranstaltung hilfreich zu sein, um die Überprüfung in den Medien zu platzieren, bei denen dies auf Interesse stieß (Rathgeber: 96).

7.8.1.2 *Das Follow-up*

Nach den Modalitäten der UPR wird dem überprüften Staat im Anschluss nun Zeit gegeben, um zu den Empfehlungen Stellung zu beziehen. Dies muss spätestens bis zur offiziellen Annahme des Überprüfungsergebnisses bei der nächsten regelmäßigen Sitzung des Menschenrechtsrats erfolgen. Es soll daher im Folgenden betrachtet werden, wie die Bundesregierung mit dem Überprüfungsergebnis umging und welche Prozesse regierungsintern, aber auch zwischen Bundesregierung und NGOs bis zur offiziellen Annahme des Überprüfungsergebnisses im Menschenrechtsrat abliefen.

Wichtig für diese Prozesse ist die Tatsache, dass Markus Löning, der in der Vorbereitungsphase der Überprüfung eine so entscheidenden Rolle für die NGO-Beteiligung gespielt hatte, für das Follow-up und die Umsetzungsphase kaum noch zur Verfügung stand. So gab Markus Löning an, keine genaue Erinnerung mehr an das Follow-up zu haben, geht jedoch davon aus, den Antwortentwurf der Bundesregierung auf das UPR-Überprüfungsergebnis noch erhalten und gelesen zu haben (Löning: 46, 60). Nach seiner Aussage sei er jedoch nicht mehr in den Follow-up-Prozess involviert gewesen und habe auch

selbst nicht die Initiative für einen solchen ergriffen. Dies hing auch mit den Bundestagswahlen im Herbst 2013 zusammen, mit deren Wahlergebnis entschieden war, dass er das Amt des Menschenrechtsbeauftragten im folgenden Jahr würde abgeben müssen (Löning: 60). Ab dem Zeitpunkt der Wahl verfolgte er daher die nationalen Prozesse, die im Zusammenhang mit der UPR standen, nicht mehr weiter (ebd.). Wie an dieser und vorherigen Aussagen deutlich geworden ist, liegt es sehr stark im Ermessen und der Bereitschaft des Menschenrechtsbeauftragten selbst, ob und in welcher Form er sich für ein Verfahren wie die UPR einsetzt und die damit zusammenhängenden Prozesse auf nationaler Ebene gestaltet. Die zivilgesellschaftliche Beteiligung an dem Verfahren und den nationalen Prozessen ist in keiner Weise institutionalisiert, was zu einer Abhängigkeit von einzelnen Personen und ihrem Engagement für die UPR führt. So hätte Markus Löning durchaus einen Follow-up-Prozess anstoßen können, wenn er das Amt als Menschenrechtsbeauftragter behalten hätte. Mit dem bevorstehenden Ausscheiden aus diesem Amt maß er dem Prozess jedoch keine so große Bedeutung mehr bei, während gleichzeitig seine Nachfolgerin noch nicht im Amt war, die für das Follow-up hätte Initiative ergreifen können.

Wie ging das Auswärtige Amt nun mit dem Follow-up um? Zunächst erstellte es einen Antwortentwurf und gab diesen an die beteiligten Fachministerien zur Stellungnahme und Kommentierung weiter (BM_02: 46). Es wurde bereits an verschiedenen Stellen deutlich, wie sehr die UPR ein nach außen gerichtetes Verfahren ist, bei dem die Bundesregierung auf ihre Vorbildrolle Wert legt. Ein Ministerium betonte, dass auch bei der Frage von Ablehnung oder Akzeptanz der Empfehlungen die Außenwirkung des Regierungshandelns stets berücksichtigt werden müsse, da die Ablehnung von Empfehlungen international zu Kritik führen könne (BM_03: 90). Der ehemalige Menschenrechtsbeauftragte vertrat hierzu die Auffassung, dass alleine aufgrund der Außenwirkung die Empfehlungen der UPR

zum großen Teil angenommen werden müssten, es diesbezüglich allerdings durchaus Diskussion zwischen dem Auswärtigen Amt und einzelnen Fachministerien gegeben habe (Löning: 44). Dabei habe durchaus auch die Tatsache für die Akzeptanz der Empfehlungen gesprochen, dass dadurch zunächst keine rechtlichen Verpflichtungen eingegangen würden (ebd.). Diese Aussage ist besonders interessant, da sie den Schluss zulässt, dass Regierungen aufgrund des genannten Arguments und der Furcht vor internationaler Kritik bei der UPR dazu tendieren, Empfehlungen anzunehmen, auch wenn kein oder nur begrenzter politischer Wille zu deren Umsetzung besteht. Allerdings erinnert sich lediglich ein Ministerium daran, dass es über die Frage der Akzeptanz einzelner Empfehlungen mit dem Auswärtigen Amt diskutiert hätte (BM_02: 46); das Außenministerium selbst sowie zwei weitere Fachministerien haben hierzu keine Erinnerung (BM_04: 88; BM_06: 37; Konrad: 64). Die Außenwirkung ist jedoch möglicherweise ein Grund dafür, dass das Auswärtige Amt nach eigener Aussage mit Staaten, deren Empfehlungen die Bundesregierung nicht akzeptierte, Kontakt aufnahm und seine Haltung begründete (Konrad: 62). Das Auswärtige Amt sah die UPR hierbei durchaus als guten Anlass, mit anderen Regierungsvertretern in Kontakt zu treten und sich in Bezug auf die menschenrechtlichen Herausforderungen auszutauschen (ebd.).

Für NGOs wäre es möglich, auch diesen Zeitraum zu nutzen, um auf die Akzeptanz der aus ihrer Sicht wichtigen Empfehlungen hinzuwirken. Dies war jedoch bei der Mehrheit der NGOs nicht der Fall. Fünf NGOs gaben an, sich in dem Zeitraum zwischen dem interaktiven Dialog und der offiziellen Annahme des Überprüfungsergebnisses gegenüber den Ministerien nicht für die Akzeptanz der Empfehlungen eingesetzt zu haben (Hausmann: 104; Jetz: 149-152; Kittel: 73; Schieferdecker: 119; Taniş: 98-99). Ein Grund hierfür liegt mitunter darin, dass eine Reihe von Forderungen der NGOs nicht in das Überprüfungsergebnis aufgenommen wurden und es deshalb keine

Empfehlung dazu gab, weshalb den NGOs in diesem Fall ein Hebel fehlte, um auf die Auseinandersetzung mit dem Thema hinzuwirken (Hausmann: 104). Andererseits lassen die Antworten der NGOs jedoch auch darauf schließen, dass diese Möglichkeit von vielen nicht in Erwägung gezogen wurde, möglicherweise, weil NGOs davon ausgingen, dass dies eine regierungsinterne Angelegenheit sei, auf die sie keinen Einfluss hätten (Schieferdecker: 121). Die Sprecherin der AG Kinderrechte erläutert, dass die Akzeptanz der Empfehlungen aus ihrer Sicht eine Voraussetzung sei, um überhaupt mit den zuständigen Ministerien ins Gespräch zu kommen, weshalb niemals ein Gesprächstermin zur Diskussion alleine dieser Frage angestrebt worden sei (Ruhmann: 151-152). Gesprächstermine mit Ministerien im Nachgang der Überprüfung hätten stets bereits der Umsetzung gegolten (ebd.).

Sofern das Auswärtige Amt Anfragen von NGOs zur Akzeptanz der Empfehlungen erhielt, verwies es auf die zuständigen Fachministerien, wobei aus Sicht der Vertreterin des Auswärtigen Amts hier in der Regel ohnehin ein guter Kontakt bestand, da NGOs und Fachministerien für das Staatenberichtsverfahren in ständigem Austausch standen (Konrad: 68). Lediglich ein Ministerium gibt jedoch an, dass es Austausch mit NGOs über die Akzeptanz von Empfehlungen gegeben habe. Allgemeiner bezogen sich Anfragen der NGOs in Erinnerung dieses Experten jedoch vorrangig auf Themen, zu denen sich Empfehlungen in den abschließenden Bemerkungen der Vertragsausschüsse zu Deutschland finden (BM_02: 48). Zwei weitere Ministerien geben an, dass es keine solche Kontaktaufnahme gegeben habe, wobei eine Expertin der Auffassung ist, dass die Empfehlungen auch für die Arbeit der NGOs zu unkonkret seien (BM_03: 90; BM_06: 39). Eine andere Vertreterin weist darauf hin, dass es möglicherweise bei einem solchen Verfahren wie der UPR, bei dem sehr viele Fachministerien involviert sind, schwierig für die NGOs sei, das für ihre Anliegen zuständige Ministerium auszumachen. NGOs würden sich daher ten-

denziell an das Auswärtige Amt als federführendem Ressort wenden, es sei denn, es bestünden bereits gute persönliche Kontakte zu bestimmten Fachministerien (BM_06: 39). Dies bestätigt die zuvor getroffene Aussage des Auswärtigen Amts, Anfragen von NGOs erhalten zu haben und diese an die entsprechenden Ressorts weitergegeben zu haben. Insgesamt stimmen die Aussagen der Ministerien und der NGOs darin überein, dass wohl nur durch wenige NGOs der Versuch unternommen wurde, auf die Reaktion der Bundesregierung zum Überprüfungsergebnis Einfluss zu nehmen.

Allerdings überließen DIMR und FMR nach der zweiten Überprüfung die Antwort auf das Überprüfungsergebnis nicht alleine der Bundesregierung. Aus einer E-Mail der befragten Vertreterin des Auswärtigen Amts an alle an der UPR beteiligten Akteure auf Seiten der Bundesregierung geht hervor, dass sich DIMR und FMR darum bemühten, an der Erstellung des deutschen Antwortentwurfs mitzuwirken.⁵⁰ Damit waren sie insofern erfolgreich, als das Auswärtige Amt ihnen jeweils einen Konsultationstermin mit den Vertretern der Ministerien anbot, bei dem über den Antwortentwurf diskutiert werden sollte (ebd.). Die Vertreterin des Auswärtigen Amts betonte dabei auch das Ziel, die Transparenz des Umgangs der Bundesregierung mit dem UPR-Prozess fortzusetzen und den weiteren Austausch der NGOs mit den Ministerien zu einzelnen Empfehlungen zu erleichtern (ebd.). Gleichzeitig sollte dadurch der Dialog zwischen Regierung und Zivilgesellschaft nach der Überprüfung fortgesetzt werden (Konrad: 74). Ein Ministerium kommt zudem zu der Einschätzung, es sollte dadurch ein nach außen hin sichtbarer Startpunkt für den Follow-up Prozess gesetzt werden (BM_02: 65). Diese Aussage tätigte das Auswärtige Amt allerdings nicht selbst und, wie aus der zitierten E-Mail deutlich wird, ergriffen DIMR und FMR die Initiative, um am Antwortentwurf beteiligt zu werden. Es ist somit unklar, ob die

⁵⁰ Konrad (07.05.2013), E-Mail, PA AA, MRHH-B-381.70/1.

Konsultation der Bundesregierung mit DIMR und FMR erfolgt wäre, wenn sich diese nicht dafür eingesetzt hätten.

Wie viele NGOs zu dieser Konsultation eingeladen wurden und daran teilnahmen, lässt sich aus den vorhandenen Informationen kaum rekonstruieren. Sowohl der Menschenrechtsbeauftragte des Auswärtigen Amts als auch einige der befragten NGOs erinnerten sich nicht mehr an diese Veranstaltung oder waren nicht daran beteiligt (Costa: 27; Hausmann: 106; Jetz: 148; Löning: 52; Schieferdecker: 81; Taniş: 97). Eine NGO vertrat diesbezüglich die Auffassung, derartige Veranstaltungen würden inhaltlich keine Ergebnisse erzielen, eine Teilnahme wäre für sie jedoch auch aus Ressourcengründen nicht möglich gewesen (Schieferdecker: 83). Ein anderer Vertreter hingegen bezeichnet solche Veranstaltungen als wünschenswert, sieht jedoch bei sich selbst die Schuld, nichts von der Konsultation erfahren zu haben (Jetz: 148). Eine Vertreterin, die an der Konsultation teilnahm, erinnert sich, nochmals die Gelegenheit erhalten zu haben, die aus ihrer Sicht wichtigen Themen anzusprechen (Ruhmann: 146). Auch dies sei, wie bereits die Konsultation zum Entwurf des Staatenberichts vor der Überprüfung, aus ihrer Sicht zwar ein gutes Gespräch mit den Ressorts gewesen, allerdings seien daraus keine konkreten Schritte gefolgt (ebd.). Das FMR bewertet das Ergebnis der Konsultation ebenfalls kritisch, da kein konkreter Plan für die Umsetzung der Empfehlungen daraus hervorging (Rathgeber01: 116). Dabei bezieht sich der Kernpunkt der Kritik des FMR nicht darauf, dass die NGOs erwartet hätten, in regelmäßigen Abständen in Form einer Konsultation über Umsetzungsfortschritte informiert zu werden (ebd.). Ihr Anliegen war vielmehr, dass die Bundesregierung aus NGO-Sicht für einen wirksamen und transparenten Umsetzungsprozess messbare Kriterien hätte aufstellen müssen, anhand derer die Umsetzungsmaßnahmen nachvollzogen werden können (ebd.). Das FMR verweist in diesem Zusammenhang auf die Beispiele anderer Länder, in denen so eine Selbstverpflichtung seitens der Regierungen über

das UPR-Ergebnis hinaus erfolgte. Dies kann beispielsweise in Form eines Zwischenberichts erfolgen, wie unter Kapitel 7.8.3 näher erläutert wird.

Insgesamt wurde die zivilgesellschaftliche Konsultation nach der zweiten Überprüfung Deutschlands vom FMR also letztlich als unbefriedigend empfunden. Sowohl das FMR als auch die BRK-Allianz erinnern sich, sich nochmals schriftlich an die Bundesregierung gewendet zu haben und zu bestimmten Empfehlungen ihre Einschätzung abgegeben zu haben, wie die Bundesregierung auf diese reagieren sollte (Heiden: 67; Rathgeber⁰¹: 102). Die Entscheidung über die Akzeptanz der Empfehlungen sei jedoch eine regierungsinterne Angelegenheit, in welche die NGOs nicht einbezogen werden müssten (ebd.). Wie bei den meisten NGOs finden sich auch unter den befragten Ministerien kaum Aussagen zu der Konsultation, unter anderem weil sie nicht anwesend waren oder keine Erinnerung mehr daran haben (BM_04: 35; BM_06: 41). Lediglich das Auswärtigen Amt erläutert, dass die Konsultation dazu gedient habe, nach der Überprüfung zunächst Bilanz zu ziehen und dafür auch die Einschätzung der NGOs zu erhalten (Konrad: 74).

Schließlich soll auf einen Punkt im Zusammenhang mit der Konsultation eingegangen werden, der eine Perspektive auf die Überprüfungsergebnisse eröffnet, die nicht von den beteiligten Ministerien und NGOs geprägt ist. Wie erwähnt, kam die Konsultation auch auf Drängen des DIMR und des FMR zustande, weshalb sich die Frage stellt, aus welchem Grund das DIMR als Nationales Menschenrechtsinstitut nicht bereits nach der ersten Überprüfung ein solches Follow-up einforderte. Dies tat das DIMR jedoch nicht, sondern wies das Auswärtige Amt lediglich in einem informellen Gespräch darauf hin, dass bei der Reaktion der Bundesregierung auf das Überprüfungsergebnis keine Empfehlungen abgelehnt werden sollten, die in gleicher Weise bereits von den Fachausschüssen an Deutschland ge-

richtet worden waren, da sonst das Staatenberichtsverfahren durch die UPR unterlaufen werden würde (Follmar-Otto: 64). Für ein Follow-up-Gespräch setzte sich das DIMR hingegen nicht ein, da es die Auffassung vertrat, dass die Empfehlungen der ersten Überprüfung zu vage und daher ungeeignet für eine zielgerichtete Diskussion seien (ebd.: 68). Die Schwäche der UPR, zu allgemeine Empfehlungen hervorzubringen, setzt sich somit auch in der Umsetzungsphase fort, da sie ein wirkungsvolles Follow-up möglicherweise verhindern. Dennoch betont die Vertreterin des DIMR, dass der nationale Dialog nach der Überprüfung fortgeführt werden müsse, was allerdings in Ländern, in denen ein solcher Dialog zwischen Regierung und Zivilgesellschaft nicht selbstverständlich ist, viel wichtiger sei als in Deutschland (ebd.: 68). In diesen Ländern sei es zentral, überhaupt einen Anlass für einen Austausch zu erhalten (ebd.). In Deutschland hingegen seien solche Follow-up-Gespräche im Zusammenhang mit dem Staatenberichtsverfahren wirksamer, da aus diesem viel greifbarerere Empfehlungen hervorgingen (ebd.). Im Zusammenhang mit dem Staatenberichtsverfahren ergriffen die NGOs nach ihrer Einschätzung viel Eigeninitiative und das Follow-up würde einen Gesprächsanlass bieten, der ohne das Verfahren nicht vorhanden wäre (ebd.).

Die Tatsache, dass nach der zweiten Überprüfung eine Konsultation mit der Zivilgesellschaft ermöglicht wurde, ist jedoch immerhin als Signal zu deuten, dass die Bundesregierung nun auch diese Phase der UPR unter dem Blickwinkel der NGO-Beteiligung anders als im ersten Zyklus handhaben wollte.

7.8.2 Umsetzung der Empfehlungen durch die Fachministerien

Die Bearbeitung und Umsetzung der Empfehlungen, die aus der UPR hervorgegangen sind, liegt in der Zuständigkeit der Fachministerien. Es soll jedoch im Folgenden nicht nur untersucht werden, wie die Fachministerien nun mit den UPR-

Empfehlungen umgingen, sondern auch, ob das Auswärtigen Amt als federführendes Ministerium für die UPR eine Rolle in dieser Phase spielte, indem es den Umsetzungsprozess auf eine bestimmte Weise begleitete oder strukturierte.

Hierzu wurden vom Auswärtigen Amt nur wenige Aussagen getroffen. Die befragte Expertin gab an, auch in der Umsetzungsphase mit den Fachministerien regelmäßig in Kontakt über deren Arbeit gewesen zu sein. Dies lag jedoch weniger in der UPR begründet, als in den in diesem Zeitraum stattfindenden Überprüfungsverfahren der Vertragsausschüsse sowie der Erstellung des Berichts der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik, der in zweijährigem Abstand vom Auswärtigen Amt veröffentlicht wird (Konrad: 80). In diesem Zusammenhang habe es daher regelmäßig Austausch über die Umsetzung von Empfehlungen auch aus der UPR gegeben, da sich die Themen der UPR mit den Inhalten der Staatenberichtsverfahren vielfach deckten (ebd.). Ein nationaler Umsetzungsplan, der Transparenz in Bezug auf die Fortschritte bei der Umsetzung der UPR-Empfehlungen geschaffen hätte, wurde nicht erstellt. Ein Fachministerium erläuterte, dass es auch keine Überlegungen hierzu gegeben habe, da das Ergebnis der UPR lediglich Empfehlungen und keine Arbeitsaufträge der Vereinten Nationen seien, die es abzuarbeiten gelte (BM_02: 69). Ein solcher Umsetzungsplan hätte der UPR daher einen falschen Charakter verliehen (ebd.). Allerdings nutzte das Auswärtige Amt ein anderes Instrument, um die Öffentlichkeit über ihre Prioritäten und Vorhaben im menschenrechtspolitischen Bereich zu informieren. Anstatt einen Umsetzungsplan eigens für die UPR zu erstellen, wurde der im selben Zeitraum zu erstellende Menschenrechtsbericht der Bundesregierung mit seinem Aktionsplan Menschenrechte genutzt, um die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung darzustellen und dabei auch auf die Umsetzung von Empfehlungen aus der UPR und anderen menschenrechtlichen Überprüfungsverfahren einzugehen (BM_02: 71). Wichtig war hierbei, dass es sich gerade nicht um

das bereits angesprochene Abarbeiten von VN-Empfehlungen handelte, sondern um Maßnahmen, die von der Bundesregierung selbst in diesem Zusammenhang unternommen wurden (ebd.). Im ersten Überprüfungszyklus handelte es sich hierbei um den neunten Menschenrechtsbericht der Bundesregierung, der den Zeitraum vom 1. März 2008 bis zum 28. Februar 2010 abdeckte und somit genau auf den Zeitraum der ersten Überprüfung Deutschlands und der sich anschließenden Umsetzungsphase fiel (AA 2010). Im zweiten Überprüfungszyklus handelte es sich um den 11. Menschenrechtsbericht der Bundesregierung, der den Zeitraum vom 1. März 2012 bis zum 28. Februar 2014 abdeckte und somit ebenfalls die Überprüfung im Jahr 2013 und die sich anschließende Umsetzungsphase betraf (AA 2014). Zwar behandelt der Menschenrechtsbericht viele der Themenbereiche, die im Rahmen der UPR angesprochen wurden, allerdings entstand durch diese Art der Berichterstattung kein für die NGOs transparenter Umsetzungsprozess, der sich konkret auf die Empfehlungen der UPR bezog. So geben zwei Experten an, es habe nach den Überprüfungen kein richtiges Follow-up stattgefunden, es sei nicht nachvollziehbar gewesen, bei welchen Empfehlungen die Bundesregierung Maßnahmen ergriffen habe und wie der Stand der Umsetzung sei (Heiden: 73; Rathgeber01: 116).

Die Fachministerien selbst sind sich in Bezug auf die Umsetzung einig, dass die UPR-Empfehlungen Themen betreffen, die ihnen grundsätzlich bekannt sind und die bereits im nationalen Diskurs abgebildet sind (BM_02: 50; BM_03: 85-88; BM_04: 77-79; BM_05: 72-74). Da sich die Empfehlungen der UPR in weiten Teilen mit denen der Fachausschüsse deckten, würden diese in den Ministerien ohnehin bearbeitet und es sei schwierig, hinsichtlich der Bearbeitung nach einzelnen Verfahren zu unterscheiden (BM_02: 93; BM_05: 72-74; BM_06: 63-64). Die UPR trage in der Regel keine neuen menschenrechtlichen Themen in den nationalen politischen Diskurs, sondern fasse viele der Themen, welche die Fachausschüsse bereits abdecken,

zusammen, weshalb die Themen nicht gesondert bearbeitet würden (BM_03: 85-88; BM_03: 109-111). Diese Bearbeitung im Rahmen der dafür vorgesehenen demokratischen Prozesse wird von einem Ministerium besonders betont, aus dessen Sicht bei NGOs teils die Vorstellung herrsche, ein internationales Monitoringverfahren wie die UPR würde die nationale Durchsetzung bestimmter Forderungen beschleunigen (BM_03: 85-88). In diesem Zusammenhang weisen die Ministerien auch darauf hin, wie komplex die nationalen Prozesse seien, die mit der Umsetzung der Empfehlungen zusammenhängen, insbesondere weil auf nationaler Ebene eine Vielzahl von Akteuren darin involviert sei (BM_02: 54; BM_06: 70). Dabei würden jedoch auch Empfehlungen, welche die Bundesregierung nicht akzeptiert habe, geprüft und es würde gegebenenfalls nach Umsetzungsmöglichkeiten gesucht (BM_02: 55-59). In Bezug auf den Umgang mit den zahlreichen sehr allgemein formulierten Empfehlungen sind sich die Ministerien einig: Diese Empfehlungen würden zwar akzeptiert, es würden daraus jedoch keine konkreten Schritte folgen, da die bereits vorhandenen politischen Maßnahmen ausreichend seien (BM_02: 61-62; BM_03: 95; BM_06: 46; Konrad: 70). Solche Empfehlungen haben somit keine praktische Relevanz, da die Bundesregierung sie akzeptieren könne, ohne zusätzliche Maßnahmen ergreifen zu müssen (BM_02: 81; Konrad: 62).

Dies ist eine zentrale Feststellung für die Wirkkraft der UPR, die durch zu allgemein formulierte Empfehlungen erheblich geschwächt wird. Wie bereits dargelegt wurde, ist die große Mehrheit der Empfehlungen der UPR sehr allgemein formuliert, was die Zweifel an der Wirkung dieser Art der Überprüfung verstärkt. Zudem geht die Vorstellung fehl, Ministerien würden sich in der Umsetzungsphase kontinuierlich und gezielt mit den UPR-Empfehlungen befassen. Die Ministerien bearbeiten zwar in dieser Zeit Themen, die auch im Rahmen der UPR zur Sprache kommen, sie tun dies jedoch wie deutlich wurde, vor allem deshalb, weil es sich dabei um Themen han-

delt, die ohnehin auf der Agenda der Regierung stehen. Dies geschieht allerdings wohl kaum unter dem Blickwinkel des UPR-Verfahrens. So geben zwei Ministerien an, dass die UPR zwischen den Überprüfungen innerhalb des Hauses kaum oder gar kein Thema sei (BM_04: 107-112; BM_05: 4, 6).

In ihrer Gesamtheit können diese Aussagen zunächst als ernüchternd empfunden werden in Bezug darauf, welchen Stellenwert die UPR national einnimmt und wie die Bundesregierung mit den UPR-Empfehlungen umgeht. Denn damit schrumpfen auch die Möglichkeiten für NGOs, sich in die nationalen Prozesse einzubringen und diese zu beeinflussen. Dort, wo solche Prozesse stattfinden, stehen sie nach den Aussagen der Ministerien nicht im Zusammenhang mit der UPR, was das Verfahren in der Umsetzungsphase auch für NGOs weniger bedeutend macht. Allerdings benennen auch die Ministerien positive Aspekte des Verfahrens.

Was die UPR leisten könne, sei, einen zusätzlichen Anlass für Ministerien zu bieten, sich mit bestimmten Themen, die beispielsweise auch Gegenstand von Staatenberichtsverfahren waren, zu befassen, diese erneut zu diskutieren und gegebenenfalls vorhandene Positionen zu überdenken (BM_02: 51-54; BM_05: 84; BM_06: 62). Zudem sei die UPR eine zusätzliche Argumentationshilfe im nationalen politischen Aushandlungsprozess sowohl innerhalb der Ministerien als auch zwischen den Bundes- und Landesministerien (BM_02: 51-54; BM_03: 84; BM_06: 44). Dies ist ein interessanter Aspekt, da üblicherweise das Bild vorherrscht, es würden in der Regel nur NGOs solche internationalen Überprüfungsverfahren als Argumente gegenüber ihren Regierungen einsetzen. Dass die Verfahren auch innerhalb einer Regierung genutzt werden, um die eigene Position gegenüber derjenigen anderer Ministerien zu untermauern, bringt eine eher indirekte Wirkung zum Vorschein, die ein solches Verfahren erzeugen kann. Da die UPR die gesamte menschenrechtliche Situation eines Landes behandelt, bringt

sie in deutlich engeren Abständen Empfehlungen und somit auch Argumentationshilfen zu den verschiedenen Fragen hervor, als dies die Staatenberichtsverfahren tun. Bei Themen, die bereits auf der politischen Agenda stehen, könne das Verfahren zudem den Druck auf die Ministerien verstärken und Maßnahmen anstoßen, die schrittweise zu einer Umsetzung bestimmter Empfehlungen führen (BM_02: 60; 85). Bei Themen, zu denen die Bundesregierung eine klare Haltung habe, ändere jedoch eine UPR-Empfehlung nach Aussage eines Ministeriums nichts (BM_02: 85). Ein anderes Ministerium ist allerdings durchaus der Meinung, dass insbesondere eine größere Anzahl von Empfehlungen zu einem bestimmten Thema „für ein Land wie Deutschland“ (BM_06: 44) Handlungsdruck erzeugen könne. Dies würde den Schluss zulassen, dass ein solches Verfahren möglicherweise mehr Umsetzungsdruck und somit Wirkung bei denjenigen Staaten erzeugt, die auf eine Verwirklichung der Menschenrechte in ihrem Land Wert legen und international als gutes Beispiel für andere Länder dienen wollen. Allerdings entstehe Handlungsdruck insbesondere dann, wenn ein internationales Verfahren mediale Aufmerksamkeit erhalte, was bei den menschenrechtlichen Überprüfungsverfahren der UN nicht der Fall sei (ebd.). Zwei Ministerien betonen zudem, dass die Überprüfung Deutschlands im Rahmen der UPR auch für die Ministerien und hier die thematisch betroffenen Fachreferate eine wichtige Rückmeldung sei, dass ihre Themen auf internationaler Ebene diskutiert würden und für wie relevant sie dort erachtet würden (BM_05: 84; BM_06: 44).

Mehrere Experten kontrastieren schließlich die Empfehlungen, die sich aus der UPR ergeben, mit denen des Staatenberichtsverfahrens. Dabei sind sich die Ministerien einig, dass Empfehlungen der Fachausschüsse einen anderen Charakter hätten, da sie auf ratifizierten Konventionen beruhen, die Fachausschüsse inhaltlich viel besser mit den Themen vertraut sind und die Empfehlungen daher thematisch viel enger umfasst seien (BM_02: 79; BM_05: 60; BM_06: 44). Trotz ihrer großen thematischen

tischen Bandbreite und der Vielzahl an Regierungsvertretern, die Empfehlungen aussprechen, ist die UPR aus Sicht eines Ministeriums ein geeignetes Verfahren, um auf menschenrechtliche Probleme in den überprüften Staaten hinzuweisen (BM_05: 60). Insgesamt ist die Vertreterin des Auswärtigen Amtes der Auffassung, dass sich das UPR-Verfahren und das Staatenberichtsverfahren sehr gut ergänzen (Konrad: 89). Während das Staatenberichtsverfahren fachliche Tiefe und Kenntnis der überprüften Staaten mit sich bringe und die daraus hervorgehenden Empfehlungen durch die ihnen zugrundeliegenden völkerrechtlichen Verträge Bindewirkung entfalten würden, habe die UPR als menschenrechtspolitisches Instrument andere Vorteile (ebd.): Insbesondere durch die Pressionsbeständen gute Möglichkeiten für NGOs, sich in die UPR einzubringen, wobei sie sich aufgrund der großen Öffentlichkeit und Transparenz, mit der die Überprüfungen stattfinden, auch ohne persönliche Präsenz vor Ort umfassend über den Inhalt und die Ergebnisse der UPR informieren könnten (Konrad: 89). Im Vergleich zu den Vertragsausschüssen habe die UPR zudem eine deutlich größere Öffentlichkeitswirkung (ebd.: 88). Dennoch sei es wichtig, dass die Empfehlungen der Vertragsausschüsse durch die UPR nicht vereinfacht oder verfälscht würden, was in der Vergangenheit teilweise der Fall gewesen sei (ebd.). Es würden jedoch nicht nur Empfehlungen aus dem Staatenberichtsverfahren in die UPR aufgenommen, sondern auch die Fachausschüsse würden akzeptierte UPR-Empfehlungen in ihrer Arbeit aufgreifen (ebd.: 90). Die anfängliche Befürchtung, die UPR würde das Staatenberichtsverfahren unterminieren oder überflüssig machen, sei nicht eingetreten, sondern durch die beiden Verfahren würden sich im Gegenteil sehr gute Synergien ergeben (ebd.: 86, 90).

7.8.3 Zwischenberichterstattung

Im vorhergehenden Kapitel war beschrieben worden, wie die Bundesregierung den Menschenrechtsbericht nutzt, um darin

über ihre politischen Maßnahmen zur Lösung menschenrechtlicher Probleme zu berichten. Darin geht sie teils auch auf die Empfehlungen ein, die sich aus der UPR ergeben. Von NGOs wird dieses Vorgehen jedoch als unzureichend erachtet, da es die Nachvollziehbarkeit der Umsetzung der Empfehlungen erschwert. Allerdings gibt es im Rahmen der UPR eine – allerdings freiwillige – Möglichkeit, Transparenz in Bezug auf den Umsetzungsstand zu erzeugen. So sehen die UPR-Modalitäten zur Halbzeit zwischen zwei Überprüfungen die Möglichkeit der Staaten vor, über die Umsetzungsfortschritte in ihrem Land Bericht zu erstatten (A/HRC/RES/16/21 12. April 2011: Rn. 18). Diese Option war nach der Überprüfung der Arbeit des Menschenrechtsrats im Jahr 2011 hinzugekommen (ebd.). Bis zum Ende des Jahres 2018 hatten 72 Staaten einen solchen Zwischenbericht erstellt und an das OHCHR gesendet, das diese auf seiner Internetseite veröffentlicht. Die deutsche Bundesregierung veröffentlichte bisher keinen Zwischenbericht.

Die Vertreterin des Auswärtigen Amtes gibt an, dass mehrfach diskutiert worden sei, wie man die Umsetzung der Empfehlungen weiterverfolgen könne (Konrad: 76). Die Erstellung eines Zwischenberichts sei zwar für die Außenwirkung einer Regierung gut, sie zweifle allerdings an der Glaubhaftigkeit der Darstellung anderer Regierungen, die solche Berichte veröffentlichen und darin angeben, einen sehr großen Anteil der Empfehlungen umgesetzt zu haben (ebd. 78). Aus Sicht der Ministerien besteht in Deutschland grundsätzlich ein sehr guter und regelmäßiger Kontakt und Austausch mit den NGOs, die jeder Zeit die Möglichkeit hätten, sich über den Umsetzungsstand zu informieren (BM_04: 50; BM_06: 59-61; Konrad: 60). Insbesondere zwischen dem Menschenrechtsreferat des Auswärtigen Amtes und den NGOs bestünde ein konstanter Dialog, bei dem gemeinsam nach Übereinstimmungen in Bezug auf die zu lösenden menschenrechtlichen Fragen gesucht würde und eine Verständigung über Zwischenschritte in Bezug auf die Umsetzung bestimmter politischer Maßnahmen stattfinde (Konrad:

60). Die Erstellung eines Zwischenberichts ist aus Sicht des Auswärtigen Amts ein unverhältnismäßiger Aufwand, dessen Aussagekraft und Gewinn gering seien, zumal auch für die NGOs nur vergleichsweise wenige Empfehlungen der UPR überhaupt interessant seien (ebd. 76). Stattdessen gebe es in Deutschland mit dem regelmäßig erscheinenden Menschenrechtsbericht der Bundesregierung bereits einen schriftlichen Bericht, der diese Themen behandelt und der den Fokus unter anderem auch auf die Empfehlungen der UPR legen sollte (Konrad: 78). Da dieser Bericht alle zwei Jahre vorgelegt werde, sei der zeitliche Abstand zur Überprüfung nicht besonders groß gewesen, so dass das Interesse an den Themen und ihre Aktualität noch vorhanden gewesen seien (ebd.).

Diese Gesamteinschätzung des Auswärtigen Amts stimmt in weitem Maße mit derjenigen der befragten Fachministerien überein. Lediglich ein Vertreter gibt an, er hätte einen Zwischenbericht durchaus spannend gefunden in Bezug auf die zahlreichen Empfehlungen, die mit den Taten des Nationalsozialistischen Untergrund und der Aufklärung der Hintergründe in Zusammenhang standen (BM_04: 62-65). Allerdings muss hierbei berücksichtigt werden, dass das in Rede stehende Fachministerium inhaltlich nur in sehr wenigen Bereichen überhaupt von der UPR betroffen war, so dass für die Zuständigen kaum zusätzliche Arbeit daraus folgte (BM_04: 82). Dies könnte durchaus ein Grund für die sehr positive Einstellung gegenüber einem Zwischenbericht gewesen sein. Mehrere andere Fachministerien stehen dem hingegen kritisch oder ablehnend gegenüber. So wird zunächst der erhebliche Aufwand betont, der aus einem solchen Bericht zusätzlich für die Fachministerien entstehen würde und der zeitlich nicht leistbar sei, da die Belastung durch Berichtspflichten bereits sehr hoch sei (BM_02: 73; BM_05: 56; BM_06: 52). Daneben wird der Nutzen eines solchen Berichts in Zweifel gezogen, ein Vertreter bezeichnet ihn sogar als „überflüssig“ (BM_02: 73), da es sich hier um reine Selbstdarstellung derjenigen Staaten handeln würde,

die solche Berichte erstellen (ebd.). Zudem sei fraglich, ob ein Zwischenbericht eine Verbesserung der menschenrechtspolitischen Situation bewirken würde (BM_05: 56). Die UPR sei nur eines von vielen Verfahren, bei dem für die Bundesregierung eine Berichtspflicht bestehe, wie beispielsweise das Staatenberichtsverfahren oder der Menschenrechtsbericht, und in deren Rahmen genau diese Themen bearbeitet würden (BM_05: 56). Ein UPR-Zwischenbericht würde inhaltlich all diesen Berichten entsprechen, die in dieser Zeit erstellt würden, wäre jedoch noch detaillierter, weshalb die Ministerien in diesem Fall versuchen würden, den zeitlichen Aufwand möglichst gering zu halten, indem sie sich soweit möglich darauf beschränkten, bereits Vorhandenes zu aktualisieren (BM_06: 52). Dies würde sich dann jedoch negativ auf den gesamten Prozess auswirken. Aufgrund der zahlreichen Berichte, die für die verschiedenen Verfahren zu erstellen sind, stünden die Fachministerien untereinander und mit dem Auswärtigen Amt ohnehin in ständigem Austausch (BM_02: 73; BM_05: 56). Die UPR sei allerdings nie alleiniger Anlass, dem Auswärtigen Amt den Umsetzungsstand bestimmter Maßnahmen zu berichten oder bei anderen Bundes- oder Landesministerien Informationen über die Entwicklungen zu einem bestimmten Thema abzufragen (BM_02: 74-77). Dies geschehe eher auf informellem Wege, wenn ein Ministerium ohnehin beispielsweise einen Bericht für einen Fachausschuss erstellt (ebd.). Der von den NGOs erhoffte Umsetzungsdruck werde durch einen Zwischenbericht jedoch für die Ministerien nicht erhöht (BM_06: 52). Erfolgversprechender als die Einforderung eines Zwischenberichts sei es vielmehr, wenn sich NGOs direkt an die jeweils zuständigen Fachministerien wenden und auf konkrete UPR-Empfehlungen hinweisen würden (ebd.).

Das FMR maß einem Zwischenbericht über die Umsetzungsfortschritte große Bedeutung bei und setzte sich gegenüber dem Auswärtigen Amt für einen solchen ein. Das DIMR sprach sich zwar ebenfalls dafür aus, zeigt jedoch auch Verständnis

dafür, dass das Auswärtige Amt dies ablehnte (Follmar-Otto: 74). Die Vertreterin des DIMR ist dabei selbst der Ansicht, dass ein solcher Bericht keine Wirkung zeigen würde, da er eine sehr große Bandbreite an Themen behandeln müsste, wofür die Ministerien womöglich lediglich Inhalte bereits vorhandener Berichte, die für andere Stellen bestimmt waren, zusammenstellen würden (ebd.). Gleichzeitig dachten FMR und DIMR nach der ersten Überprüfung darüber nach, anlässlich der Halbzeitbilanz gemeinsam ein Expertengespräch zu organisieren, um „eine gewisse öffentliche Aufmerksamkeit, einen gewissen öffentlichen Druck produzieren zu können“ (Rathgeber01: 138). Der Austausch sollte im DIMR als neutralem Ort stattfinden, um von dem üblicherweise konfliktträchtigen Diskurs zwischen NGOs und der Bundesregierung Abstand zu nehmen (ebd.). Seitens des Auswärtigen Amts wurde auf diesen Vorschlag allerdings nicht eingegangen (Rathgeber01: 113). Zudem wurde deutlich, dass die Organisation einen erheblichen zeitlichen Aufwand darstellen würde und sich seitens des FMR nur wenige Mitgliedsorganisationen daran beteiligen würden, weshalb die Veranstaltung nicht zustande kam (Rathgeber01: 138).

UPR Info hielt eine Zwischenberichterstattung für wichtig und kontaktierte daher zwei Jahre nach der ersten Überprüfung das FMR und andere NGOs in Deutschland in Bezug auf deren Einschätzung der Umsetzungsfortschritte (Rathgeber01: 123; Schieferdecker: 97). Das FMR aber auch eine NGO, die nicht Mitglied des Forums ist, erstellten daraufhin jeweils eigene Zwischenberichte, welche die aus ihrer Sicht unzureichenden Fortschritte bei der Umsetzung der UPR-Empfehlungen aufzeigten (ebd.). Nach der zweiten Überprüfung Deutschlands stand die Frage im Raum, ob Deutschland einen solchen Zwischenbericht, wie er nach der Überprüfung der Arbeitsweise des Menschenrechtsrats 2011 eingeführt worden war, ebenfalls erstellen würde. Immerhin hatte Deutschland sich bei der 25. Tagung des Menschenrechtsrats im März 2014 einem gemein-

samen Statement von insgesamt 47 Staaten angeschlossen, indem diese sich freiwillig verpflichteten, einen Zwischenbericht über die Umsetzung der UPR-Empfehlungen zu erstellen.⁵¹

Das FMR thematisierte diese Frage daher auch gegenüber dem Auswärtigen Amt (Rathgeber: 108). Dieses machte allerdings deutlich, entgegen seiner öffentlichen Bekundung keinen solchen Bericht zu erstellen (ebd.). Dies wurde seitens des FMR äußerst kritisch gesehen, da der Eindruck entstand, die Bundesregierung mache öffentliche Zusagen, um vor anderen Staaten ein positives Beispiel abzugeben, setze diese Zusagen dann jedoch nicht um (ebd. 114).

Was sich die Zivilgesellschaft diesbezüglich möglicherweise vorgestellt hatte, zeigt ein Blick auf andere Länder. Dänemark beispielsweise erstellte zur Halbzeit nach der ersten Überprüfung im Jahr 2014 einen Zwischenbericht über den Stand der Umsetzung (Königreich Dänemark 2014). Darin listet die Regierung jede einzelne der 133 Empfehlungen auf, die im interaktiven Dialog ausgesprochen wurden, gibt an, ob sie akzeptiert wurde oder nicht, und beschreibt anschließend die bereits ergriffenen Maßnahmen zur Umsetzung einschließlich des zuständigen Ministeriums (ebd.). Diese Beschreibung beinhaltet nicht nur den aktuellen Stand der Maßnahmen, sondern nennt bei vielen Themen auch einen Zeitrahmen oder konkreten Zeitpunkt, zu dem die Maßnahme abgeschlossen sein soll. Dies ist unter dem Aspekt der Nachvollziehbarkeit ein besonders gutes Beispiel für den transparenten Umgang mit den Empfehlungen. Bemerkenswert ist darüber hinaus, dass die Regierung von Dänemark ihre offizielle Position zu immerhin 20 Empfehlungen nachträglich veränderte (UPR Info 25.06.2014). Diese Empfehlungen waren von der Regierung

⁵¹ Gemeinsames Statement von Marokko im Namen von 47 Staaten (21.03.2014): Joint Statement on the Universal Periodic Review Item 6 General debate HRC25 – 21 March 2013.

zunächst abgelehnt worden, wurden jedoch im Zwischenbericht als akzeptiert ausgewiesen (Königreich Dänemark 2014). Dies ist nicht nur positiv im Sinne der Umsetzung der Empfehlungen zu bewerten, sondern zeigt auch eine selbstkritische Haltung der Regierung im Umgang mit den Empfehlungen internationaler Verfahren und die Bereitschaft, eine Position öffentlich zu korrigieren, um eine möglichst weitgehende Umsetzung der Empfehlungen zu erreichen.

In Deutschland könnte die ausbleibende Zwischenberichterstattung durch die Bundesregierung aus Sicht des FMR auch damit zusammenhängen, dass viele der Fachministerien einem Zwischenbericht ablehnend gegenüberstanden, weshalb das Auswärtige Amt von deren Seite möglicherweise keine Bereitschaft sah, die erforderlichen Inhalte zu erstellen (ebd.). Das FMR verfasste daher auch nach der zweiten Überprüfung selbst eine Zwischenbilanz, die allerdings aufgrund knapper Ressourcen der Mitgliedsorganisationen nur Teilbereiche abdeckte (Rathgeber: 124). Das FMR gibt diesbezüglich durchaus selbstkritisch zu, dass sich nur wenige Mitgliedsorganisationen in die Zwischenberichterstattung einbringen konnten und diese daher unvollständig blieb (ebd.). Die Vertreterin von AI erinnert sich an die Meinungsverschiedenheiten zwischen dem FMR und dem Auswärtigen Amt bezüglich des Zwischenberichts, misst diesem Aspekt allerdings keine hohe Bedeutung bei, da aus ihrer Sicht für die NGOs dieser offizielle Rahmen nicht erforderlich sei, um auf die Umsetzung der Empfehlungen hinzuwirken (Voß-Kyeck: 80). Diese Auffassung wird von anderen NGOs nicht vertreten, allerdings finden sich kaum Aussagen, die verdeutlichen, als wie wichtig ein Zwischenbericht aus ihrer Sicht tatsächlich gesehen wird. Die damalige Geschäftsführerin des KOK erinnert sich, für ihre Organisation einen entsprechenden Beitrag zur Zwischenbilanz des FMR erstellt zu haben, allerdings habe dieser nur einen sehr begrenzten thematischen Ausschnitt betroffen (Taniş: 107). Eine andere NGO gibt an, eine Zwischenbilanz wäre für Ihre Orga-

nisation kein Anlass gewesen, von selbst einen Bericht zu erstellen (Ruhmann: 220). So etwas würde lediglich gemeinsam mit anderen NGOs im Rahmen des FMR erfolgen (ebd.). Der BRK-Allianz war die Thematik zum damaligen Zeitpunkt offenbar nicht bekannt (Heiden: 75), eine andere NGO, die nicht Mitglied des FMR ist, wurde nur durch *UPR Info* überhaupt auf diese Möglichkeit aufmerksam gemacht (Schieferdecker: 97). Wie bereits bei der zivilgesellschaftlichen Konsultation zur Erstellung des Staatenberichts lief die Diskussion über die Zwischenberichterstattung wohl vorrangig zwischen dem Auswärtigen Amt, dem FMR und AI ab. NGOs, die hier keine Kontakte hatten und kein Mitglied des Netzwerks waren, hatten davon offenbar keine Kenntnis.

Insgesamt führte das Ausbleiben eines Zwischenberichts der Bundesregierung dazu, dass den NGOs ein umfassender Überblick über den Umsetzungsstand fehlte. Auch wenn die Argumente der Ministerien nachvollziehbar sind, ist das Ausbleiben der Zwischenberichterstattung unter dem Gesichtspunkt eines transparenten Prozesses eher als kritisch zu bewerten.

Was vor der zweiten Überprüfung jedoch an die Stelle einer Zwischenberichterstattung trat, war eine Kleine Anfrage mehrerer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN (Deutscher Bundestag, Drs. 17/12756 12.03.2013). Darin fragten die Abgeordneten den Stand der Umsetzung der UPR-Empfehlungen aus der ersten Überprüfung detailliert ab und erbaten Informationen zur Wirkung der eingeleiteten politischen Maßnahmen sowie zum weiteren Handlungsbedarf (ebd.). Darüber hinaus fragten sie nach der Einbeziehung der Zivilgesellschaft bei der Umsetzung der Empfehlungen und dem Grund für das Ausbleiben eines Zwischenberichts (ebd.). Damit erreichten die Abgeordneten einerseits einen ähnlichen Effekt, wie ihn ein Zwischenbericht möglicherweise gehabt hätte, da die Bundesregierung in ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage zu wesentlichen Themenbereichen der ersten Über-

prüfung über ihre politischen Maßnahmen berichten musste (Deutscher Bundestag, Drs. 17/12966 2.04.2013). Gleichzeitig wird an der Kleinen Anfrage auch deutlich, was sich die NGOs in Bezug auf die Antwort der Bundesregierung zur ersten Überprüfung im Sinne eines wirksamen Verfahrens wohl erhofft hatten. So ging es ihnen nicht nur um die Frage, ob die Empfehlungen der Überprüfung akzeptiert werden - was bei der überwiegenden Zahl der Empfehlungen der Fall war. Für ein effektives Verfahren wäre es über die Akzeptanz hinaus gewinnbringend, wenn die Bundesregierung angekündigt hätte, welche konkreten Maßnahmen sie zur Implementierung der Empfehlungen vorsieht und in welchem Zeitrahmen diese durchgeführt werden sollten. Dies hätte aus den vielfach sehr allgemeinen Empfehlungen konkrete Politik entstehen zu lassen, die für NGOs und die politische Öffentlichkeit nachvollziehbar geworden wäre. Zudem wäre dies ein Signal an die internationale Staatengemeinschaft gewesen, dass Deutschland das Verfahren ernst nimmt und aus den getätigten Zusagen tatsächlich Maßnahmen zur Verbesserung des Menschenrechtsschutzes abgeleitet werden.

7.9 Die Gestaltung der Umsetzungsphase durch die NGOs

7.9.1 UPR-spezifische Lobbyarbeit

Nachdem dargelegt wurde, wie die Fachministerien sich zur Umsetzung der UPR-Empfehlungen verhalten, sollen die NGO-Aktivitäten in der letzten der drei Phasen eines UPR-Zyklus untersucht werden. Es wurde deutlich, dass sich die Ministerien mit dem Verfahren als solchem nach der Überprüfung in Genf kaum noch befassen und die UPR nur punktuell zusätzlichen Anlass zur Diskussion und Bearbeitung bestimmter Themen gibt. Die Aussagen der NGOs in Bezug auf die Umsetzungsphase zeigen erhebliche Unterschiede in der Einschät-

zung dessen, was die UPR bewirken kann, und auch darin, wie die NGOs das Verfahren für ihre Forderungen nutzen.

Im Folgenden soll zunächst herausgearbeitet werden, wo NGOs die UPR gezielt für ihre Lobbyarbeit nutzten und ob sich ein Unterschied zwischen Aktivitäten erkennen lässt, die im Zusammenhang mit der UPR stehen, und solchen, die in Bezug auf andere internationale Überprüfungsverfahren oder auch unabhängig davon stattfinden.

Nur wenige NGOs äußern sich eindeutig positiv in Bezug auf die Nutzung der UPR für ihre Lobbyarbeit und zur Durchsetzung ihrer Forderungen. Die ehemalige Referentin der NC spricht diesbezüglich einen entscheidenden Vorteil der UPR an, der womöglich sogar als größter Nutzen des Verfahrens für NGOs erachtet werden kann. So bietet die UPR einen sehr wichtigen Anlass für Gespräche mit Ministerien, da das Verfahren eine deutlich höhere Regelmäßigkeit bietet als das Staatenberichtsverfahren (Kittel: 101). Die NC verdeutlicht dies am Staatenberichtsverfahren zur VN-Kinderrechtskonvention. Da es bei der Überprüfung Deutschlands zur Umsetzung der CRC einen zusammengelegten dritten und vierten Bericht durch die Bundesregierung gab, sei über einen sehr langen Zeitraum keine Berichterstattung zu den Kinderrechtsthemen erfolgt (ebd.). Zudem seien die Themen, als die Überprüfung schließlich stattgefunden habe, zum Teil nicht mehr aktuell gewesen (ebd.). Die NC nutzte die UPR daher in diesem Zeitraum als Instrument für ihre Lobbyarbeit, da das Verfahren zusätzliche Möglichkeiten eröffnete, auf aktuelle Themen hinzuweisen und deren Umsetzung einzufordern (Kittel: 101, 103). Tatsächlich deckt der Dritt- und Viertbericht der Bundesregierung über die Umsetzung der Kinderrechtskonvention den Zeitraum von 1999 bis 2009 ab (BMFSFJ 2010: 15). Es fand somit innerhalb eines Zeitraums von zehn Jahren nur eine einzige Überprüfung Deutschlands durch den Fachausschuss statt, an dem NGOs sich beteiligen konnten. Die abschließenden Bemerkungen des

Fachausschusses zur Staatenüberprüfung wurden schließlich erst im Jahr 2014 veröffentlicht (CRC/C/DEU/CO/3-4 25.02.2014). Daran wird deutlich, wie wichtig für NGOs nicht nur die zusätzliche UPR-Überprüfung selbst für ihre Lobbyarbeit ist, sondern auch die verschiedenen Gelegenheiten, welche sich dadurch eröffnen. Auch ATME bestätigt, dass sich die teils langen Zeitabstände zwischen den Staatenberichten der Bundesregierung an die Fachausschüsse negativ auf die Möglichkeiten der NGOs auswirken, sich zu äußern und an den Verfahren zu beteiligen (Schieferdecker: 97).

Auch NGOs aus dem Kinderrechtsbereich schreiben dem Verfahren eine nicht zu unterschätzende Wirkung für ihre Arbeit zu. Nach dem Eindruck der NC war die UPR nach der ersten Überprüfung ein wirksames Druckmittel, was auch damit zusammenhing, dass bei der ersten Überprüfung großes Medieninteresse an dem neuen Verfahren bestand und die UPR auch deshalb von den Ministerien sehr ernst genommen wurde (Kittel: 99). Diese Bedeutung habe allerdings aus ihrer Sicht nach der zweiten Überprüfung bei den Ministerien nachgelassen (ebd.). Auch die KNH gibt an, im Rahmen ihrer Lobbyarbeit mit der UPR argumentiert zu haben, und bezeichnet das Verfahren als „wirksames Druckmittel“ (Ruhmann: 182, 200).

Insgesamt finden sich allerdings nur vereinzelte Aussagen der NGOs dazu, dass die UPR gezielt für die Lobbyarbeit genutzt werde und das Verfahren ein wirksames Instrument darstelle. Für diese NGOs bringt die UPR einen Mehrwert und Nutzen, der über das Staatenberichtsverfahren hinausgeht beziehungsweise dieses, wie am Beispiel der Überprüfung Deutschlands zur Umsetzung der CRC deutlich wird, an einer entscheidenden Stelle ergänzt.

Daneben finden sich jedoch auch negative Aussagen von NGOs in Bezug auf den Nutzen der UPR für ihre Arbeit. So geben zwei NGOs an, das Überprüfungsergebnis habe keine oder nur so allgemeine Empfehlungen zu ihren Forderungen enthalten,

dass sie in ihrer weiteren Lobbyarbeit mit einer Ausnahme nicht darauf Bezug nehmen konnten (Hausmann: 103-104; Taniş: 91). Lediglich die Empfehlung, den Sonderberichterstat-ter zu Menschenhandel nach Deutschland einzuladen, habe der KOK nach der Überprüfung für seine Arbeit heranziehen können (A/HRC/24/9 8. Juli 2013: Rn. 124.63; Taniş: 91). Darüber hinaus habe der KOK jedoch, abgesehen von seiner Betei-lygung an der Zwischenberichterstattung des FMR, keine Lob-lyarbeit unternommen oder sich an Aktivitäten beteiligt, die speziellen Bezug zur UPR gehabt hätten (Taniş: 97; 102-205). Die damalige Geschäftsführerin des KOK betont jedoch, dass die UPR für ihre Arbeit durchaus Bedeutung hätte, wenn dar-aus konkrete Empfehlungen hervorgehen würden, auf die sie als NGO verweisen könnte (Taniş: 91). Daneben erfüllt die UPR jedoch eine andere Funktion, die aus ihrer Sicht unabhängig vom Überprüfungsergebnis vorhanden ist: Wichtig ist für ihre Arbeit und die Durchsetzung von Forderungen, dass ihre The-men kontinuierlich im politischen Diskurs bleiben (ebd.). Da-für eignet sich die UPR in jedem Fall, denn bereits der Staaten-bericht, den die Bundesregierung dafür einreiche, sei hilfreich, da sich die Bundesregierung darin zu den Themen des KOK äußere und ihre Position darlege (ebd.). Auch diesen könne der KOK bereits für die eigene Argumentation in seiner Arbeit nut-zen (ebd.).

Neben diesen wenigen eindeutig positiven Aussagen über den Nutzen der UPR steht die große Mehrheit von Einschätzungen, die verdeutlichen, dass das Verfahren von den NGOs eher punktuell für bestimmte Themen oder Anlässe genutzt wurde, dass es für die Lobbyarbeit teils nur eine geringe Rolle spielte und es die NGOs daher eher in ihre Gesamtaktivitäten inte-grierten.

7.9.2 Zusammenwirken menschenrechtlicher Überprüfungsverfahren in der nationalen Lobbyarbeit

Mehrere NGOs nutzten die UPR offenbar nicht oder kaum für ihre Lobbyarbeit und als Argument gegenüber den Ministerien (Costa: 30; Hausmann: 150; Heiden: 71; Jetz: 172; Rathgeber01: 122). Die Gründe hierfür sind vielschichtig. So geben die NGOs an, dass aus ihrer Sicht der Verweis auf das Überprüfungsergebnis der UPR kein Argument gegenüber den Ministerien sei, das Gewicht habe (Costa: 47; Heiden: 71; Jetz: 172; Taniş: 93, 95). Die Empfehlungen der UPR seien im Vergleich zu den viel detaillierteren abschließenden Bemerkungen der Fachausschüsse sehr vage. Letztere seien wirksamer für die Lobbyarbeit, weil daraus messbare Kriterien abgeleitet werden könnten und sie aufgrund der völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesregierung von den Fachministerien ernster genommen würden (Heiden: 71; Rathgeber01: 162; Ruhmann: 172; Voß-Kyeck: 84). Da es sich bei den Empfehlungen der UPR im Gegensatz zum Staatenberichtsverfahren um das Ergebnis eines politischen Verfahrens handelt, gibt eine NGO an, die UPR-Empfehlungen grundsätzlich nur ungern zu nutzen (Hausmann: 150). Dies bestätigt auch das DIMR, nach dessen Aussage die UPR-Empfehlungen im Gegensatz zu den sehr konkreten Empfehlungen der Fachausschüsse als Argument wenig hilfreich seien. Letzteren käme aufgrund der Rechtsverbindlichkeit der ihnen zugrunde liegenden Menschenrechtsverträge eine größere Bedeutung zu (Follmar-Otto: 86). Ein alleiniger Gesprächsanlass wären die UPR-Empfehlungen nach Aussage von zwei NGOs nie (Taniş: 91; Voß-Kyeck: 80), sie könnten jedoch als „zusätzlicher Referenzpunkt“ für Gespräche mit Ministerien herangezogen werden (Voß-Kyeck: 80).

Wie nutzten die NGOs die UPR nun für ihre Arbeit, wenn das Verfahren für die meisten der NGOs kaum eine wirksame Argumentationshilfe darstellt und nur als zusätzlicher Referenz-

punkt bei Gesprächen mit Ministerien dient? Es wurde in Bezug auf die Berichte, welche NGOs für die UPR erstellen, bereits dargelegt, dass zu einem weit überwiegenden Teil Themen in die UPR eingespeist wurden, die auf bereits vorhandenen Positionen und Forderungen beruhten. Nur in wenigen Fällen wurde versucht, die UPR gezielt für ein neues Thema zu nutzen, und auch dann handelte es sich um Themen, die nahezu zeitgleich in die Staatenberichtsverfahren eingespeist wurden. Daraus lässt sich schlussfolgern, dass auch die Lobbyarbeit der NGOs in der Umsetzungsphase eine Gesamtstrategie für alle von den NGOs bearbeiteten Themen darstellt.

Da es sich bei der UPR um keinen „isolierte (n) Prozess“ (Voß-Kyeck: 80) handele, würde AI niemals gesondert Aktivitäten ausschließlich für dieses Verfahren entfalten. Das Hinwirken auf die Durchsetzung der Forderungen sei vielmehr Teil der ohnehin stattfindenden Lobbyarbeit (ebd.). Dies gilt auch für andere NGOs, die ihre Forderungen in alle internationalen menschenrechtlichen Verfahren einbringen, die ihnen geeignet erscheinen, so dass die UPR hier nur eine von vielen Möglichkeiten darstellt (Costa: 35; Ruhmann: 174; Schieferdecker: 115). Der KOK betont, im Rahmen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zu Menschenhandel unabhängig von der UPR in einem ständigen Kontakt und Austausch mit den für seine Themen zuständigen Fachministerien zu stehen (Taniş: 91). Die Themen, die der KOK in die UPR einzuspeisen versuchte, seien den Ministerien daher bekannt und würden auf politischer Ebene bereits bearbeitet (ebd.). Dennoch hält die NGO es für wichtig, dass diese Themen auch im Rahmen der UPR als einem zusätzlichen Verfahren sichtbar werden (ebd.). Und auch das FMR, das als zentrales Netzwerk von NGOs im Menschenrechtsbereich über regelmäßige Gelegenheiten zu Gesprächsterminen mit Bundesministerien verfügt, wie beispielsweise Gespräche mit dem Außenminister, dem Menschenrechtsbeauftragten der Bundesregierung oder Einladungen des Auswärtigen Amts zur Kommentierung des Menschenrechtsberichts, nutzt diese nur

am Rande, um auf Empfehlungen aus der UPR zu verweisen (Rathgeber⁰¹: 122). Der Vertreter des FMR erinnert sich, eher informelle Gespräche mit Markus Löning geführt zu haben, um auszuloten, wie das FMR seinen Forderungen besser Gehör verschaffen könne, da insbesondere bei den zivilgesellschaftlichen Konsultationsveranstaltungen der Eindruck entstanden war, dass die Forderungen der NGOs auf politischer Ebene nicht wahrgenommen werden (ebd.). Das Überprüfungsergebnis der UPR scheint hierfür jedoch kaum eine nützliche Argumentationshilfe gewesen zu sein.

Bei der NC ist eine Veränderung ihrer Strategie in Bezug auf die Nutzung der UPR festzustellen. Während die NC bei ihrer ersten UPR-Beteiligung im Jahr 2013 versuchte, gezielt neue Themen zu setzen und das Verfahren für Kontakte zu Ministerien und mediale Aufmerksamkeit zu nutzen, sah die seit 2013 zuständige Referentin den Nutzen der UPR eher an einer anderen Stelle. Sie berichtet, dass die Aktivitäten der NC für die UPR nur punktuell stattfinden und sich vorrangig auf die Vorbereitung der Überprüfung und Nachbereitung direkt nach dem interaktiven Dialog beziehen würden (Costa: 44-45). Zwischen den Überprüfungen liege jedoch kein Fokus auf dem Verfahren (ebd.). Ohnehin nutze die NC das UPR-Verfahren nicht direkt für ihre Lobbyarbeit gegenüber der Bundesregierung, sondern vorrangig für ein Kinderrechtmainstreaming gegenüber anderen NGOs und Wohlfahrtsverbänden (Costa: 47). Wichtig für die NC sei, dass diese Organisationen bei ihrer Arbeit Minderjährige als besonders vulnerable Gruppe berücksichtigen würden (ebd.). Diese Herangehensweise zielt somit nicht auf die Empfehlungen selbst ab. Da die Empfehlungen, die aus der UPR hervorgingen, viel zu vage seien, als dass dafür nicht auch andere Quellen herangezogen werden könnten, hält sie die UPR für die reine Lobbyarbeit für vernachlässigbar (ebd.).

Allerdings ergeben sich aus den verschiedenen Überprüfungsverfahren Synergieeffekte, welche die NGOs für ihre Arbeit nutzten. So gibt die KNH an, im Rahmen der Aktivitäten der AG Kinderrechte des FMR die UPR und die Überprüfung Deutschlands zur Umsetzung der CRC in ihrer Lobbyarbeit verknüpft zu haben, da das Staatenberichtsverfahren in keinem großen zeitlichen Abstand zur UPR stand (Ruhmann: 148). Die KNH habe daher die beiden zentralen Themenbereiche, an denen sie gemeinsam mit anderen NGOs des Kinderrechtsbereichs arbeitete, in beide Verfahren eingebracht (ebd.). Dies waren die Anhebung des Mindestalters für die Rekrutierung durch die Bundeswehr auf 18 Jahre sowie das Thema Rüstungsexporte. Sie reichte dafür zwar keinen eigenen Bericht bei der zweiten UPR-Überprüfung Deutschlands ein, beteiligte sich jedoch am gemeinsamen Bericht des FMR. Dieser enthält unter Rn. 67 die Empfehlung, die Rekrutierung von unter 18-Jährigen für die Bundeswehr zu beenden sowie unter Rn. 75 die Empfehlung, Waffenexporte zu verbieten, wenn diese in den Zielländern zu Menschenrechtsverletzungen beitragen (FMR 2.10.2012). Für die Überprüfung der Umsetzung der CRC in Deutschland reichte die Bundesregierung im Jahr 2010 ihren kombinierten dritten und vierten Staatenbericht ein, der im Jahr 2014 vom Fachausschuss geprüft wurde (BMFSFJ 2010). Auch für dieses Verfahren erstellte die KNH gemeinsam mit anderen NGOs unter dem Namen des Deutschen Bündnisses Kindersoldaten im Jahr 2013 einen Parallelbericht, in dem ausführlich auf die Frage des Rekrutierungsalters für die Bundeswehr und die kinderrechtlichen Auswirkungen von Waffenexporten eingegangen wird (German Coalition to Stop the Use of child Soldiers 2013). Die Lobbyaktivitäten der AG Kinderrechte, die zu diesen Themenbereichen vor und nach den beiden Überprüfungsverfahren stattfanden, sind aufgrund der zeitlichen Parallelität somit nicht nach den einzelnen Verfahren zu trennen (Ruhmann: 148). Wie bereits für die Lobbyarbeit in Genf selbst erfolgte auch die Lobbyarbeit zur Umsetzung der

UPR-Empfehlungen gemeinsam mit den anderen NGOs der AG Kinderrechte des FMR (Ruhmann: 148, 154). Das Follow-up wurde nach Aussage dieser Expertin sogar schwerpunktmäßig über das Deutsche Bündnis Kindersoldaten gemacht, da die hier vorhandenen guten Kontakte zu den Ministerien genutzt werden konnten. Da die KNH alle menschenrechtlichen Überprüfungsverfahren nutze, die ihr für ihre Themen geeignet erscheinen, würden auch bei Gesprächen mit den zuständigen Ministerien über die Umsetzung stets die Themen im Fokus stehen, wohingegen nicht von Bedeutung sei, bei welchen VN-Verfahren dies im Einzelnen eingebracht und behandelt wurde (Ruhmann: 150). Die Lobbyarbeit könne daher nicht einem einzelnen Verfahren zugeordnet werden (Ruhmann: 148, 174).

Dieselbe Vorgehensweise ist bei der BRK-Allianz zu beobachten. Auch hier wurden die Vorbereitungen des Staatenberichtsverfahrens und der UPR verknüpft (Heiden: 79). Wie bereits dargelegt wurde, hatte die Allianz, die sich aus zahlreichen Organisationen und Verbänden eigens für die Parallelberichterstattung zur ersten Überprüfung Deutschlands nach der CRPD gebildet hatte, bereits viel Arbeit für diesen Bericht geleistet, als sie von der UPR erfuhr. Ohne die bevorstehende Überprüfung Deutschlands durch den Fachausschuss wäre die Beteiligung der Allianz an der UPR in dieser Form wohl nicht möglich gewesen (ebd.). Die Forderungen, die sie im Rahmen der zweiten UPR-Überprüfung aufstellte (BRK-Allianz 27.09.2012), waren Ausschnitte aus dem Parallelbericht, den die Allianz im Jahr 2013 für die Überprüfung Deutschlands nach der Behindertenrechtskonvention einreichte (BRK-Allianz 17.01.2013). Dies setzte sich allerdings nicht in gleicher Weise bei der Lobbyarbeit für die Umsetzung der Forderungen fort. Nach den beiden Überprüfungen betrieb die BRK-Allianz nach eigener Aussage zwar kontinuierlich Lobbyarbeit und speiste die Themen, die sie in die beiden Überprüfungsverfahren eingebracht hatte, national in die politischen Kanäle ein (Heiden: 69). Dies sei durch die einzelnen Verbände selbst erfolgt unter

anderem in Form von Pressemitteilungen, Gesprächsterminen mit Ministerien, Stellungnahmen oder punktuellen Aktionen (ebd.). Da aus der zweiten UPR-Überprüfung Deutschlands jedoch nur wenige und überwiegend vage Empfehlungen zu den Themen der Allianz hervorgegangen waren, waren diese für die politische Lobbyarbeit weniger hilfreich, weshalb hauptsächlich auf die abschließenden Empfehlungen des Fachausschusses Bezug genommen wurde (Heiden: 77). Die UPR als Verfahren verblasste dagegen in dieser Phase (Heiden: 71).

Auch für FIAN war die UPR eine zusätzliche Gelegenheit, um seinen Forderungen Gehör zu verschaffen. Wie bereits in Bezug auf den Bericht von FIAN für die zweite UPR-Überprüfung dargelegt, beteiligte sich die Organisation im Jahr 2013 am Aktionsnetzwerk „20 Jahre Tafeln“. In diesem Zusammenhang versuchte FIAN auch, die Forderungen des Netzwerks in die zweite UPR-Überprüfung Deutschlands einzuspeisen (Hausmann: 126). Die NGO erläuterte ihre Forderung bei der Pressession und veranstaltete direkt vor der zweiten Überprüfung sogar ein eigenes Side-Event (Hausmann: 34, 126). Die Presse- und Lobbyarbeit von FIAN zu diesem Thema fand jedoch nicht über den gesamten Zeitraum der Umsetzungsphase der UPR zwischen zweiter und dritter Überprüfung statt, sondern war in die Aktivitäten des Aktionsnetzwerks eingebettet, das sich Ende des Jahres 2013 wieder auflöste (Hausmann: 114-116). Da bei der UPR-Überprüfung keine Empfehlung zum Hauptanliegen der NGO ausgesprochen worden war, konnte FIAN in seiner Arbeit das Überprüfungsergebnis nicht nutzen (Hausmann: 150). Die Expertin ergänzt jedoch auch, dass sie aufgrund des Zustandekommens der Empfehlungen in diesem politisierten Verfahren solche Empfehlungen eher ungern für ihre Arbeit einsetze (ebd.). In diesem Fall wurde die UPR somit nur sehr punktuell für ein bestimmtes Anliegen genutzt, es fand jedoch keine kontinuierliche Lobbyarbeit im Zeitraum der Umsetzungsphase statt.

Wie die Beispiele zeigen, richten NGOs ihre Lobbyarbeit nicht an der UPR aus, sondern bearbeiten ihre Anliegen im Rahmen ihrer Gesamtaktivitäten. Es liegt daher nahe, dass dies entsprechend auch für ihren Kontakt zu politischen Akteuren galt. Was bedeutete dies somit beispielsweise für die Zusammenarbeit mit dem Bundestagsausschuss für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe? Dieser scheint im Zusammenhang mit der UPR bisher tatsächlich nur eine geringe Rolle für die NGOs zu spielen. Auf Nachfrage erwähnen mehrere Experten, dass sie im Zusammenhang mit ihrer Arbeit Kontakt zu einzelnen Abgeordneten oder Bundestagsausschüssen hätten, spezifizieren dies jedoch nicht für die UPR. Die KNH gibt an, Lobbyarbeit gegenüber einer relativ konstanten Gruppe an Abgeordneten zu machen. Auch mit dem Menschenrechtsausschuss gebe es Kontakt, allerdings sei der Ausschuss teilweise thematisch nicht zuständig (Ruhmann: 182). So wendete sie sich mit ihren Forderungen zum Verbot von Waffenexporten und zur Heraufsetzung des Rekrutierungsalters für die Bundeswehr zwar an den Menschenrechtsausschuss, wurde in diesem Fall jedoch an den Verteidigungsausschuss weiterverwiesen (ebd.). In anderen Fällen sei die sogenannte Kinderkommission zuständig gewesen, deren Mitglieder der KNH seit Langem bekannt sind und mit der sie zu unterschiedlichen Verfahren und Themen in regelmäßigem Austausch steht (Ruhmann: 182, 188). Der LSVD pflegt zwar regelmäßigen Kontakt mit dem Menschenrechtsausschuss des Bundestags, der Geschäftsführer hat jedoch keine genaue Erinnerung daran, ob dies auch im Zusammenhang mit der UPR der Fall war (Jetz: 196). Aus seiner Sicht müsse der LSVD gerade in Bezug auf die UPR und den Kontakt zum Menschenrechtsausschuss mehr Aktivitäten entfalten (ebd.). Und auch AI erwähnt keine gezielte Kontaktaufnahme mit dem Menschenrechtsausschuss im Zusammenhang mit der UPR. Da die befragte Expertin regelmäßig zu Anhörungen des Ausschusses eingeladen wurde, die der Kommentierung des Menschenrechtsberichts der Bundesregierung dienen (Voß-Kyeck:

43), sei die UPR aus ihrer Sicht lediglich ein weiterer Teil der bereits stattfindenden Berichterstattung der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik (ebd.). Die Expertin beobachtete allerdings auch auf Seiten des Menschenrechtsausschusses im ersten Zyklus eine sichtbar ablehnende Haltung gegen eine Selbstkritik. Für den UPR-Prozess wäre jedoch genau dieser selbstkritische Umgang mit den Menschenrechtsproblemen in Deutschland wichtig gewesen (Voß-Kyeck: 18). Die BRK-Allianz gibt schließlich an, ihren Parallelbericht zwar an den damaligen Vorsitzenden des Menschenrechtsausschusses Tom Koenigs geschickt zu haben, ihren UPR-Bericht jedoch nicht, weil ein weiterer Kontakt mit dem Menschenrechtsausschuss zu arbeitsintensiv gewesen wäre (Heiden: 83, 85). Und auch der KOK hatte im Zusammenhang mit der UPR offenbar keinen Kontakt mit dem Menschenrechtsausschuss (Taniş: 108). Hier besteht somit durchaus Potential für NGOs, ihre Forderungen auch im Zusammenhang mit diesem Verfahren gezielt an weitere politische Akteure heranzutragen.

Durch die Einführung der UPR als einem zusätzlichen menschenrechtlichen Überprüfungsverfahren neben dem Staatenberichtsverfahren eröffnet sich NGOs die Möglichkeit, Synergien zwischen beiden Verfahren zu nutzen (Ruhmann: 170). Dies war in dieser Form zuvor nicht möglich. So können NGOs bei ausbleibender Umsetzung einer von der Bundesregierung akzeptierten UPR-Empfehlung dies dem Fachausschuss anlässlich einer Staatenüberprüfung mitteilen (ebd.). Umgekehrt ist es jedoch seit der Einführung des UPR-Verfahrens auch möglich, in diesen Prozess Empfehlungen aus dem Staatenberichtsverfahren einzuspeisen und auf eine ausbleibende Umsetzung hinzuweisen (ebd.). Dies ist bei der UPR in weitem Maße möglich, da sie anders als Verfahren, welche die Umsetzung eines einzelnen völkerrechtlichen Vertrags prüfen, die gesamte Menschenrechtssituation eines Landes behandelt. Dadurch ergeben sich deutliche inhaltliche Überschneidungen zwischen der UPR

und jedem der anderen menschenrechtlichen Überprüfungsverfahren.

Insgesamt wird deutlich, dass im Fokus der Arbeit der NGOs kein bestimmtes Verfahren steht, sondern das Ziel, ihre Forderungen in die verschiedenen vorhandenen Verfahren und politischen Kanäle einzubringen und mit den zuständigen Ministerien zu diskutieren (Ruhmann: 148). NGOs nutzten das UPR-Verfahren nicht, wenn keine oder nur sehr allgemeine Empfehlungen zu ihren Themen ausgesprochen worden waren. In diesen Fällen bezogen sie sich vorrangig auf die viel präziseren und treffenderen Empfehlungen der Fachausschüsse. Daneben spielt jedoch auch eine Rolle, dass die Qualität und Durchschlagskraft der UPR-Empfehlungen bezweifelt wird, da sie einem stark politisierten Überprüfungsverfahren entspringen.

Mehrere NGOs fassen zusammen, was die angeführten Beispiele im Einzelnen bereits gezeigt haben. Die Wirkung der UPR ist aus ihrer Sicht schwer zu messen, da sie nur eines von vielen Verfahren und politischen Foren ist, das NGOs nutzen, und in das sie ihre Forderungen einspeisen (Costa: 65; Jetz: 174; Rathgeber01: 132; Ruhmann: 168). Auch dort, wo UPR-Empfehlungen von der Bundesregierung umgesetzt wurden, wie beispielsweise bei der Einrichtung der Monitoringstelle für die Umsetzung der VN-Kinderrechtskonvention, kann dieser Umsetzungserfolg somit nicht auf ein einzelnes Verfahren zurückgeführt werden (Costa: 65; Ruhmann: 168). Die UPR hilft NGOs jedoch argumentativ in ihrer Arbeit und es ergeben sich aufgrund der inhaltlichen Überschneidungen zwischen den verschiedenen Verfahren Synergieeffekte, die es den NGOs ermöglichen, mit geringerem Aufwand mehrere Verfahren für ihre Anliegen zu nutzen. Es folgt daraus jedoch auch, dass die Lobbyarbeit der NGOs nicht gesondert auf die UPR ausgerichtet werden kann. Vielmehr zeigt sich ausgehend von den Hauptanliegen der NGOs eine Lobbystrategie, welche die verschiedenen internationalen Überprüfungsverfahren in die Gesamtakti-

vitäten integriert. Dabei eröffnet die UPR Gelegenheiten für eine mögliche Einflussnahme, die spezifisch aus diesem Verfahren hervorgehen. Dennoch sind auch diese Aktivitäten stets eingebettet in die nationale Lobbyarbeit und werden an dieser ausgerichtet.

Da sich die Lobbyarbeit der NGOs in der Umsetzungsphase inhaltlich nicht nach den einzelnen Verfahren unterscheiden lässt, stellt sich die Frage, ob es überhaupt möglich ist, in dieser Phase die Wirkung, die diese Aktivitäten nach sich ziehen, zu bestimmen. Kann anhand bestimmter Geschehnisse nachvollzogen werden, inwiefern die UPR für NGOs ein wirkungsvolles Instrument war, um bestimmte menschenrechtliche Herausforderungen auf die politische Agenda zu setzen, im Diskurs zu halten und dadurch zu ihrer Diskussion und Bearbeitung beizutragen? Und ist es möglich, zu bestimmen, inwiefern NGOs über das UPR-Verfahren letztlich die Umsetzung bestimmter politischer Maßnahmen voranbringen konnten?

7.9.3 Einflussversuche und Umsetzungserfolge: wirkt die UPR?

Tatsächlich lassen sich einzelne Beispiele finden, bei denen auf einen positiven Beitrag der UPR für ein bestimmtes Thema geschlossen werden kann, auch wenn die teils nicht öffentlichen und informellen Wege der Entscheidung nicht vollständig von außen nachvollzogen werden können. Die beiden Beispiele zeigen auf, in welchem Rahmen und unter welchen Kontextbedingungen die UPR Wirkung entfalten und den NGO-Forderungen Nachdruck verleihen kann und wie das Verfahren sogar zur Umsetzung von politischen Maßnahmen beitragen kann. Die beiden folgenden Beispiele beziehen sich auf Forderungen, denen die Bundesregierung lange Zeit ablehnend gegenüberstand und bei denen eine Änderung ihrer Position zunächst nicht absehbar war. Es handelt sich dabei um die Rücknahme der Vorbehaltserklärung zur VN-Kinderrechts-

konvention sowie um die Ratifikation des Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte.

7.9.3.1 *Die Rücknahme der Vorbehaltserklärung zur VN-Kinderrechtskonvention*

Die VN-CRC wurde von der Deutschen Bundesregierung im Jahr 1992 ratifiziert. Allerdings nahm die Bundesregierung die CRC nicht uneingeschränkt an, sondern gab mit der Ratifikation eine Vorbehaltserklärung ab. Die Bundesrepublik erklärte in diesem Zusammenhang, mehrere Regelungsbereiche nicht an das nationale Recht anzupassen, die „das Recht der Einreise und des Aufenthalts sowie die Regelung der Aufenthaltsbedingungen ausländischer Kinder und die Ungleichbehandlung ausländischer Kinder gegenüber deutschen Kindern“ (Peter 2009: 1) betrafen. Dies führte zu einer langandauernden Debatte zivilgesellschaftlicher und politischer Akteure (ebd.). Die Ungleichbehandlung, welche sich aus der Rechtsauffassung der Bundesregierung ergab, hatte zentralen Auswirkungen wie beispielsweise, dass unbegleitete minderjährige Flüchtlinge bereits ab einem Alter von 16 Jahren als asyl- und aufenthaltsrechtlich verfahrensfähig galten, weshalb sie keinen Beistand für das Asylverfahren erhielten (Lorz 2010: 6–7). Sie betraf jedoch unter anderem auch den Zugang zu Bildung für diese Personengruppe und den Anspruch auf Gesundheitsversorgung und Maßnahmen der Kinder- und Jugendhilfe (ebd.). Sowohl vom VN-Ausschuss für die Rechte des Kindes als auch von einzelnen politischen Parteien und zahlreichen NGOs und weiteren zivilgesellschaftlichen Akteuren wurde daher seit Langem eine Rücknahme dieser Vorbehaltserklärung gefordert. Diese Debatte soll im Folgenden nicht im Einzelnen dargestellt werden, da sie in der vorhandenen Literatur bereits ausführlich behandelt wurde. Es soll jedoch auf einige zentrale Aspekte der Entwicklung des Themas eingegangen werden, um zu veranschaulichen, wie die Frage über einen sehr langen Zeitraum

von verschiedenen Akteuren immer wieder auf die politische Agenda gesetzt und dadurch in der Diskussion gehalten wurde und gleichzeitig eine Verstärkung durch die wiederholte Thematisierung auf VN-Ebene erfuhr.

Auf nationaler Ebene waren es die Fraktionen SPD und BÜNDNIS90/Die GRÜNEN, die in der Legislaturperiode der Rot-Grünen Koalition bis zum Jahr 2005 mehrfach erfolgreich Entschließungsanträge zu der Frage der Rücknahme der Vorbehaltserklärung in den Deutschen Bundestag einbrachten (Peter 2009). Gleichzeitig war sie mehrfach Thema von Kleinen und Großen Anfragen (ebd.). Die neue Regierungskoalition aus CDU/CSU und SPD bekräftigte in ihrem Koalitionsvertrag aus dem Jahr 2005, an dem Nationalen Aktionsplan für ein kindergerechtes Deutschland 2005 - 2010 festzuhalten (CDU, CSU, SPD 2005: 111). Darin verpflichteten sich die Regierungsparteien, „Flüchtlingskindern und Kindern im Asylverfahren einen angemessenen Schutz in Deutschland und humanitäre Hilfe bei der Wahrung ihrer Rechte zu gewähren“. Sie stellten zudem fest, dass es immer wieder zu prüfen gelte, ob den speziellen Schutzbedürfnissen von Kindern bis 18 Jahren in Deutschland ausreichend Rechnung getragen werde (BMFSFJ 2006: 74 f.). Die letzte Große Anfrage zu diesem Thema stammte von Abgeordneten und der Fraktion BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN von Januar 2007 (Drucksache 16/4205 31.01.2007).

Gleichzeitig war die Frage jedoch über den gesamten Zeitraum auch auf internationaler Ebene wiederholt Thema. Dort befasste sich schon lange vor der Einführung des UPR-Verfahrens der VN-Ausschuss für die Rechte des Kindes damit. Bereits bei seiner Überprüfung der Umsetzung der CRC in Deutschland im Jahr 2003 drückte der Fachausschuss seine Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Vorbehaltserklärung aus und empfahl, die Rücknahme der Vorbehalte zu prüfen (CRC/C/15/Add. 43 27.11.1995: Rn. 22). In den abschließenden Bemerkungen zur zweiten Überprüfung Deutschlands nach der CRC empfahl der

Ausschuss der Bundesregierung, ihre Anstrengungen mit Hinblick auf die Rücknahme der Vorbehalte zu verstärken (CRC/C/15/Add. 226 26.02.2004: Rn. 8). Im darauffolgenden Jahr veröffentlichte der Fachausschuss seine allgemeinen Bemerkungen zur Behandlung von unbegleiteten und von ihren Eltern getrennten Kindern außerhalb des Herkunftslands (CRC/GC/2005/6 1.09.2005). Darin stellt er fest, dass Vorbehaltserklärungen, welche die Vertragsstaaten der CRC in Bezug auf die Konvention abgegeben haben, in keiner Weise die Rechte der unbegleiteten Kinder einschränken dürften und sich die Vertragsstaaten die Rücknahme dieser Vorbehalte zum Ziel setzen sollten (ebd.: Rn. 17). Der nächste Staatenbericht Deutschlands an den Fachausschuss für die Rechte des Kindes sollte im Jahr 2009 eingereicht werden, verzögerte sich jedoch bis zum Herbst 2010 (CRC/C/DEU/3-4 11.09.2012). In der Zwischenzeit wurde die Frage der Rücknahme der Vorbehalte jedoch erneut Gegenstand internationaler Überprüfungsverfahren. In seinen abschließenden Bemerkungen zur Überprüfung der Umsetzung des ersten Fakultativprotokolls zur CRC stellte der Ausschuss die besondere Schutzbedürftigkeit von minderjährigen Geflüchteten fest, wenn es sich um ehemalige Kindersoldaten handele (CRC/C/OPAC/DEU/CO/1 13.02.2008). Er nahm zudem Bezug auf die Problematik, die sich aus der Tatsache ergab, dass Personen dieser Gruppe bereits ab 16 Jahren als verfahrensfähig galten, weshalb ihnen ein Beistand für das Asylverfahren häufig nicht rechtzeitig zur Seite gestellt wurde (ebd.). Im selben Jahr begannen in Deutschland auch die Vorbereitungen für die erste UPR-Überprüfung. In ihren Berichten, welche die NGOs für die Überprüfung erstellten, wiesen sie auf die nach wie vor ausstehende Rücknahme der Vorbehalte hin (A/HRC/WG.6/4/DEU/3 14.11.2008: Rn. 3). Im Entwurf des Staatenberichts der Bundesregierung für die UPR wurde dies jedoch offenbar nicht angesprochen, weshalb das FMR bei der zivilgesellschaftlichen Konsultation vor der Fertigstellung des Staatenberichts im Herbst 2008 empfahl, das Thema auf-

zunehmen. Dies geschah jedoch nicht, so dass die Vorbehaltserklärung im Staatenbericht für die UPR nicht erwähnt wird (A/HRC/WG.6/4/DEU/1 10.11.2008). Im Abschlussbericht der UPR-Überprüfung vom 4. März 2009 wurde gegenüber Deutschland die Empfehlung ausgesprochen, die Vorbehalte zurückzunehmen, was die Bundesregierung jedoch offiziell ablehnte (A/HRC/11/15/Add.1 20.05.2009: Rn. 4). Sie verwies darauf, mehrfach Versuche unternommen zu haben, die Bundesländer von der Rücknahme der Vorbehaltserklärung zu überzeugen, was die Mehrheit der Länder jedoch zum jetzigen Zeitpunkt ablehne (ebd.). Im Mai 2009, kurz vor dem Ende der Legislaturperiode, schien sich die Position der Bundesregierung somit nicht verändert zu haben. Dennoch hatte der Druck, der in Bezug auf das Thema über einen langen Zeitraum von vielen Seiten auf die Bundesregierung ausgeübt wurde, sicherlich dazu beigetragen, den Weg für eine Wende zu bereiten. So waren es neben einigen politischen Akteuren ebenso die starke Lobbyarbeit insbesondere von Kinderrechtsorganisationen und die wiederholte Thematisierung im Rahmen internationaler Überprüfungsverfahren, die im Jahr 2009 Wirkung zeigten. Nach Einschätzung der ehemaligen Referentin der NC, die das Thema über einen längeren Zeitraum begleitet hatte, schuf dies in seiner Gesamtheit eine günstige Ausgangslage, aus der mit der im Herbst gewählten neuen Bundesregierung aus CDU, CSU und FDP ein „politisches Fenster“ (Kittel: 93) entstand. Auch eine andere Expertin bestätigt die Sichtweise, dass bei dieser Regierungskoalition Offenheit für dieses Thema geherrscht habe und die Bereitschaft, gesetzliche Möglichkeiten zur Verbesserung der Situation von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen zu schaffen, gegeben war (Kittel 93; Ruhmann: 160). Und tatsächlich entschlossen sich die Regierungsparteien CDU, CSU und FPD in ihrem Koalitionsvertrag, die Vorbehalte zur VN-Kinderrechtskonvention zurückzunehmen (CDU, CSU, FDP 2009: 70). Am 26. März 2010 beschloss der Bundesrat schließlich die Rücknahme der Vorbehaltserklärung, die am 15.

Juli 2010 völkerrechtlich wirksam wurde (Lorz 2010: 10). Der nächste Bericht der Bundesregierung für das Staatenberichtsverfahren zur Umsetzung der CRC wurde, wie bereits erwähnt, als Dritt- und Viertbericht verspätet im Oktober 2010 eingereicht. Darin konnte die Bundesregierung schließlich über die kurz zuvor erfolgte Rücknahme der Vorbehalte berichten (CRC/C/DEU/3-4 11.09.2012: Rn. 18).

Das Beispiel zeigt deutlich, wie sich die unterschiedlichen menschenrechtlichen Überprüfungsverfahren gegenseitig ergänzen und ihre Wirkung potenzieren können. Durch die verschiedenen Verfahren konnte über einen längeren Zeitraum Druck auf die Regierung aufgebaut und aufrechterhalten werden, der, wie im vorliegenden Beispiel, bei einer sich plötzlich eröffnenden Gelegenheit zur Umsetzung einer NGO-Forderung führen kann. Im erläuterten Fall handelte es sich hier um einen Wechsel der politischen Entscheidungsträger nach der Bundestagswahl im Jahr 2010, die zu einer neuen Regierungskoalition führte. Unter diesen Rahmenbedingungen können somit auch Empfehlungen, welche die Bundesregierung zunächst offiziell abgelehnt hatte, letztlich umgesetzt werden. Es wird an diesem Beispiel allerdings auch deutlich, wie abhängig auch die Wirkung eines internationalen Überprüfungsverfahrens letztlich von den nationalen Entscheidungsträgern ist. Dies betonen auch andere NGOs. So war nach Aussage von ATME insbesondere die SPD offen für Themen, welche die Rechte von Transsexuellen betreffen (Schieferdecker: 89). Auch die Sprecherin der AG Kinderrechte bestätigt, dass die Chancen, eine Durchsetzung der Forderungen zu erreichen, welche sie in die UPR eingebracht hatten, stark von den regierenden Parteien und einem entsprechenden politischen Klima abhängt (Ruhmann: 168). Die AG Kinderrechte hatte die Hoffnung, bis zur Bundestagswahl Fortschritte bei den Themen zu erzielen, die sie schwerpunktmäßig in die zweite UPR-Überprüfung eingebracht hatte. Dies gelang jedoch nicht (ebd.).

7.9.3.2 *Die Ratifikation des Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte*

Ein weiteres Beispiel ist der politische Prozess zur Ratifikation des Fakultativprotokolls zum VN-Sozialpakt. Auch hier wird deutlich, wie NGOs die UPR im Zusammenspiel mit anderen internationalen Überprüfungsverfahren einsetzten und für ihre nationale Lobbyarbeit nutzten. Dadurch gelang es, die Forderung nach der Ratifikation über viele Jahre immer wieder in den politischen Diskurs einzuspeisen und auf die politische Agenda zu setzen und schließlich auf die nun absehbare Umsetzung hinzuwirken. Das Beispiel erstreckt sich dabei zeitlich auch auf die dritte Überprüfung, da sich die Prozesse, die mit dieser in Zusammenhang stehen, als besonders wichtig erweisen.

Mit der Verabschiedung des Fakultativprotokolls zum Sozialpakt durch die Generalversammlung am 10. Dezember 2008 führten die Vereinten Nationen ein Individualbeschwerdeverfahren für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ein (A/RES/63/117 5.03.2009). Mitte des Jahres 2019 hatten 24 VN-Mitgliedsstaaten das Fakultativprotokoll ratifiziert, 25 Staaten, darunter die Bundesrepublik Deutschland, hatten das Protokoll unterzeichnet.⁵² Bereits vor der Verabschiedung durch die Vereinten Nationen hatten sich NGOs in Deutschland, hier insbesondere das FMR, bereits seit mehreren Jahren für ein solches Protokoll ausgesprochen (FMR 2006: 11). Der Beitrag von Krennerich (2014) und die Jahresberichte des FMR seit 2009 belegen eindrücklich den sich anschließenden kontinuierlichen Einsatz der NGOs gegenüber der Bundesregierung für die Ratifikation des Fakultativprotokolls. Neben dem FMR als Netzwerk waren es insbesondere seine Mitgliedsorganisationen AI und FIAN,

⁵² OHCHR: Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Status of ratification, declarations and reservations 2019, <http://indicators.ohchr.org/> (Stand: 20.07.2019).

die hierfür Kampagnen- und Lobbyarbeit betrieben (ebd.: 159). So organisierten die beiden NGOs im Jahr 2009 beispielsweise eine Postkartenaktion an die Bundeskanzlerin (FMR o.J.: 15) und im Jahr 2011 eine Unterschriftenkampagne, mit der sie das BMAS zur Ratifizierung des Fakultativprotokolls aufforderten (Krennerich 2014: 159). Beide waren aus NGO-Sicht allerdings nicht erfolgreich, was vor allem damit zusammenhing, dass das Thema und die von den NGOs verfolgte Argumentationsstrategie keinen Mobilisierungskraft entfalteten (Hausmann: 140, 142). Daneben mahnten FMR, AI und FIAN in Gesprächen mit Ministerien und Abgeordneten, in Stellungnahmen, Pressemitteilungen und im Rahmen eines Fachgesprächs zu diesem Thema die ausstehende Ratifikation regelmäßig an. Diese nationalen Aktivitäten wurden jedoch gleichzeitig mit den entsprechenden menschenrechtlichen Überprüfungsverfahren der UN verschränkt. Die NGOs nutzten hierfür sowohl die UPR-Überprüfungen Deutschlands als auch die Überprüfungen Deutschlands durch den Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, um ihrer Forderung über die internationalen Verfahren Nachdruck zu verleihen. So reichte die Bundesregierung ihren fünften Staatenbericht zum VN-Sozialpakt 2008 ein (E/C.12/DEU/5 27.07.2010), der Bericht wurde vom Fachausschuss im Jahr 2011 und somit genau zwischen der ersten und der zweiten UPR-Überprüfung Deutschlands geprüft. Gemeinsam mit anderen NGOs reichte das FMR hierfür im Jahr 2011 einen Parallelbericht ein, der unter anderem auf die ausbleibende Ratifikation des Fakultativprotokolls hinwies (wsk-Allianz 2011). In seinen abschließenden Bemerkungen ermutigte der Fachausschuss die Bundesregierung, die Ratifikation des Fakultativprotokolls zu erwägen (E/C.12/DEU/CO/5 12.07.2011: Rn. 36). Bereits im darauffolgenden Jahr erstellte das FMR für die zweite UPR-Überprüfung Deutschlands einen Bericht, der die Aufforderung zur Ratifikation des Fakultativprotokolls zum Sozialpakt enthielt (FMR 2.10.2012). Das FMR thematisierte seine Forderung auch anlässlich der zivilgesellschaftlichen

Konsultation im Dezember 2012, erhielt hier allerdings wie bereits dargestellt wurde, keine konkreten Aussagen von Seiten der Regierung (Rathgeber01: 39). In ihrem Staatenbericht erwähnte die Bundesregierung die ausstehende Ratifikation zwar, wies jedoch auf weiteren Prüfbedarf hin und nannte keinen konkreten Zeitrahmen hierfür (A/HRC/WG.6/16/DEU/1 7.02.2013: Rn. 17). Das Überprüfungsergebnis enthielt schließlich mehrere Empfehlungen, das Fakultativprotokoll zu ratifizieren (A/HRC/24/9 8. Juli 2013: Rn. 124.11-124.13, 124.18-124.21). Die Bundesregierung akzeptierte diese Empfehlung in ihrer Reaktion auf den Bericht der Arbeitsgruppe nach der Überprüfung zwar grundsätzlich, ergänzte jedoch weiteren Prüfbedarf: „The Government is assessing the accession to the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. A concrete date for signing and ratifying the Optional Protocol cannot be given” (A/HRC/24/9/Add.1 11.09.2013: 2). Ein Ministerium beschreibt es dabei als wenig zufriedenstellend, wenn solche Prozesse national einen so langen Zeitraum beanspruchten, dass die Bundesregierung im Rahmen der internationalen Verfahren immer wieder dieselben Empfehlungen bekomme (BM_05: 62). Gleichzeitig könnte die Bundesregierung im Rahmen solcher internationalen Verfahren nicht nach außen tragen, an welcher Stelle eines Prozesses sie stehe, weshalb sie keine neuen Aussagen dazu treffen könne (ebd.). Auch wiederholte Nachfragen auf internationaler Ebene könnten diese Prozesse nicht unbedingt beschleunigen (BM_05: 62).

Wie Krennerich (2014) zeigt, sagte die Bundesregierung nicht nur auf internationaler Ebene sondern auch in ihren Menschenrechtsberichten seit Längerem regelmäßig zu, die Ratifikation zu prüfen (ebd.: 159–160). Dieser Prüfprozess führte jedoch über viele Jahre aufgrund von Widerständen innerhalb und zwischen dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales, dem Bundeswirtschaftsministerium und dem Bundesinnenministerium zu keinem sichtbaren Ergebnis (ebd.: 167). Auch für

die dritte UPR-Überprüfung Deutschlands im Jahr 2018 erstellte das FMR einen gemeinsamen Bericht, in dem es auf die weiterhin ausstehende Ratifikation hinwies (FMR 5.10.2017). Wie bereits in der zweiten Überprüfung wurde die Bundesregierung im interaktiven Dialog mehrfach aufgefordert, das Protokoll zu ratifizieren (A/HRC/39/9 11.07.2018: Rn. 155.4-155.6). Direkt nach der Überprüfung und im Zusammenhang mit der Annahme des UPR-Berichts durch den Menschenrechtsrat wies das FMR wie bereits im Jahr 2013 in Pressemitteilungen erneut auf das Thema hin (FMR 3.05.2013, 8.05.2018, 20.09.2018). Doch auch in ihrem sechsten Staatenbericht zum Sozialpakt aus dem Jahr 2017 gab die Bundesregierung zunächst weiterhin Prüfbedarf an (E/C.12/DEU/6 16.03.2017: Rn. 14). Auch hierfür reichte das FMR einen Parallelbericht ein und forderte die Bundesregierung darin zur Ratifikation auf (FMR 08.2018; wsk-Allianz 2011). Die Prüfung dieses Berichts fand dann ein Jahr später nur wenige Monate nach der dritten UPR-Überprüfung Deutschlands statt. Offensichtlich entschloss sich die neue Bundesregierung nach den Bundestagswahlen im Jahr 2017, die bisherige Position nicht mehr beizubehalten. In ihrem Koalitionsvertrag vom März 2018 kündigte sie die Ratifikation des Fakultativprotokolls schließlich an (CDU, CSU, SPD 12.03.2018: 155). Und auch ihre Antwort auf die entsprechenden Empfehlungen im Rahmen des interaktiven Dialogs der dritten UPR-Überprüfung im Mai 2018 liest sich verbindlicher: „Germany would also seek to ratify ILO Convention No. 169 and the Optional Protocol on Economic, Social and Cultural Rights“ (A/HRC/39/9 11.07.2018: Rn. 148). Im Juli 2018 wurde dieses Thema schließlich zu einem der Schwerpunktthemen der Konsultation, welche die Menschenrechtsbeauftragte Bärbel Kofler mit NGOs und den zuständigen Fachministerien zur Nachbereitung der UPR durchführte (Rathgeber02: 16). Dabei wurde deutlich, dass der Umsetzung dieser Empfehlung durch die öffentliche Zusage der Bundesregierung im Rahmen der UPR nun eine größere Bedeutung zukam (Rathgeber02: 20). Obwohl der Entschluss zur

Ratifikation des Fakultativprotokolls bereits mit dem Koalitionsvertrag vorlag, war er regierungsintern offenbar jedoch weiterhin nicht unumstritten (ebd.). Die öffentliche Zusage zur Umsetzung im Rahmen der UPR-Überprüfung verlieh dem Thema somit nochmals Nachdruck, da sie auch als starke Verpflichtung auf internationaler Ebene wahrgenommen wurde (ebd.). In der bereits zitierten Pressemitteilung des FMR anlässlich der Annahme des UPR-Berichts im Menschenrechtsrat am 20. September 2018 wurde die Zusage der Bundesregierung zur Ratifikation schließlich ausdrücklich vom FMR gelobt. Am Wortlaut der abschließenden Bemerkungen der Überprüfung des sechsten Staatenberichts durch den Fachausschuss im September 2018 wird die Änderung der Position der Bundesregierung nun deutlich:

„The Committee welcomes the statement of the delegation of the State party that the Government plans to ratify the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, and it encourages the State party to expedite ratification.“ (E/C.12/DEU/CO/6 27.11.2018: Rn. 4).

Es bleibt nun abzuwarten, wann die Ratifikation tatsächlich erfolgen wird. An der Schilderung dieses Prozesses wird jedoch deutlich, wie es den NGOs gelang, die Forderung nach der Ratifikation des Fakultativprotokolls über viele Jahre regelmäßig zu thematisieren und in die politische Diskussion hineinzutragen. Sie nutzte dafür sowohl ihre zahlreichen Möglichkeiten nationaler Advocacy- und Kampagnenarbeit, mehrere internationale Überprüfungsverfahren, die dafür regelmäßig Gelegenheiten boten. Die Bundesregierung musste als Konsequenz immer wieder auch auf internationaler Ebene zu dieser Forderung Stellung beziehen. Die UPR schaffte in diesem Zusammenhang eine Reihe zusätzlicher Anlässe, welche eine Rechtfertigung auf internationaler Ebene in deutlich kürzeren Abständen verlangte. Die verschiedenen Verfahren wechselten sich ab und griffen teils zeitlich ineinander, was in dieser Form

vor Einführung der UPR nicht der Fall war. Dies dürfte den Druck auf die Bundesregierung sicherlich erhöht haben, in dieser Sache Ergebnisse vorzuweisen.

7.9.4 Pressearbeit

Als letzter Punkt im Zusammenhang mit den Beteiligungs- und Einflussmöglichkeiten von NGOs auf die UPR soll schließlich betrachtet werden, inwiefern NGOs die Presse für ihre Lobbyarbeit nutzen konnten. Besonders interessant ist dabei, ob sich das Verfahren aufgrund seiner Transparenz hierfür tatsächlich so gut eignet, wie in der Forschung teils angenommen wurde.

Das FMR begleitete alle drei UPR-Überprüfungen Deutschlands mit der wohl umfangreichsten Presse- und Öffentlichkeitsarbeit unter den zivilgesellschaftlichen Akteuren des Menschenrechtsbereichs in Deutschland. Dabei beschränkte es sich nicht ausschließlich auf die UPR, sondern beleuchtete auch immer wieder die Arbeit des ganzen Menschenrechtsrats kritisch. Unmittelbar vor dem interaktiven Dialog der drei Überprüfungen veranstaltete das FMR jeweils ein Pressegespräch in Genf (Rathgeber⁰¹: 74). Im Anschluss an die erste Überprüfung gab das FMR mehrere Interviews für Nachrichten- und Radioprogramme, die auch zu Beiträgen in größeren deutschen Tageszeitungen führten (Rathgeber⁰¹: 74). Nach eigener Einschätzung konnte das FMR die Medien insbesondere bei der ersten Überprüfung gut nutzen, um auf das Verfahren und die eigenen Forderungen in diesem Zusammenhang aufmerksam zu machen, da die UPR aufgrund ihres Neuigkeitswerts bei den Journalisten auf großes Interesse stieß (ebd.). Im ersten Überprüfungszyklus berichtete das FMR sogar in einem eigenen Blog über das neue Verfahren, was jedoch aufgrund des hohen Zeitaufwands und dem aus Sicht des FMR geringen Nutzen nach der ersten Überprüfung nicht fortgesetzt wurde (Rathgeber⁰¹: 139-142). Das Interesse der Journalisten rührte im ersten Zyklus nicht nur daher, dass das Verfahren neu war, sondern

auch von dem politischen Kontext, in dem die UPR stattfand (ebd.) Diese Einschätzung teilt auch eine andere Expertin. Das Verfahren selbst sei für Medien nicht von Interesse, jedoch die Tatsache, dass sich die deutsche Bundesregierung vor den Vereinten Nationen für ihre Menschenrechtspolitik rechtfertigen müsse (Voß-Kyeck: 92).

Das Interesse der Medien an der UPR hielt nach Einschätzung mehrerer NGOs im zweiten Überprüfungszyklus allerdings nicht an (Kittel: 79; Rathgeber01: 98). Aus Sicht der NGOs stößt einerseits die Arbeit des Menschenrechtsrats an sich bereits auf wenig Interesse bei deutschen Medien, andererseits sei das Verfahren zu komplex, als dass er sich für eine Pressebeurichterstattung eigne (Heiden: 51; Voß-Kyeck: 92; Ruhmann: 134). Zudem behandle die UPR zu viele Themen, um prägnante Schlagzeilen daraus zu entnehmen (Jetz: 120; Ruhmann: 216). Lediglich bei Fachmedien könne ein solches Verfahren Aufmerksamkeit erhalten, nicht jedoch in der breiten Öffentlichkeit (Jetz: 120). Neben dem FMR war es unter den befragten NGOs jedoch nur AI, die selbst Pressearbeit zur ersten und zweiten Überprüfung Deutschlands im Rahmen der UPR machte und in diesem Zusammenhang auch die Berichte der Bundesregierung und die Arbeit des Menschenrechtsrats kritisch begleitete (u.a. AI 29.01.2009, 25.04.2013; Voß 24.03.2015; Voß-Kyeck 10.02.2009). Die Mehrheit der NGOs nutzt die UPR kaum für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit. So eigne sich ein solches Verfahren nach Einschätzung des KOK nur für Pressearbeit, wenn die Ergebnisse konkret genug seien und die eigenen Themen prominent genug behandelt würden (Taniş: 84). Eine ganz allgemeine Pressearbeit machte der KOK beispielsweise jedoch auch in solchen Fällen nicht, sondern nutzte die Ergebnisse, um beispielsweise in Stellungnahmen darauf zu verweisen (ebd.). Der KOK wie auch FIAN veröffentlichten lediglich eine einzige Pressemitteilung im Zusammenhang mit dem von ihnen erstellten Bericht für die zweite Überprüfung Deutschlands (FIAN Deutschland e.V. 4.10.2012; KOK

31.10.2012). Auch die KNH veröffentlichte nach den Überprüfungen keine eigenen Pressemitteilungen, sondern unterstützte die Pressearbeit, die das FMR im Namen aller Mitgliedsorganisationen machte (Ruhmann: 134). Gemeinsame Pressemitteilungen des FMR würden Ressourcen bei jeder einzelnen NGO sparen und zudem eine größere Wirkung erzeugen (Ruhmann: 134). Der LSVD nutzte und begleitete die UPR in keiner Weise pressetechnisch, auch weil dafür nach seiner Aussage keine ausreichenden Ressourcen zur Verfügung standen (Jetz: 118, 124). Lediglich die einzelnen Verbände der BRK-Allianz versuchten nach der UPR-Überprüfung und der Überprüfung Deutschlands durch den Fachausschuss, durch kontinuierliche Pressearbeit auf die Durchsetzung ihrer Forderungen hinzuwirken (Heiden: 69). Allerdings wurde dabei kaum ein Bezug zum UPR-Verfahren hergestellt, weil die Empfehlungen der UPR, wie bereits dargelegt, im Vergleich zu den Empfehlungen des Fachausschusses teils sehr allgemein waren und nur wenige Themen überhaupt abdeckten (Heiden: 71). Die NC versuchte hingegen, nach der zweiten Überprüfung gezielt Kontakt zu den Medien herzustellen, stieß hier jedoch auf wenig Interesse (Kittel: 85). Dabei vertraten auch Journalisten vereinzelt die Auffassung, die Bundesregierung müsse sich aufgrund der sehr guten Menschenrechtsslage in Deutschland nicht im Rahmen eines solchen Verfahrens von menschenrechtsverletzenden Staaten anprangern lassen (Heiden: 51; Kittel: 85).

Lediglich einzelne Anlässe im Rahmen des UPR-Prozesses eigneten sich aus NGO-Sicht für Pressearbeit. Dies waren die von Markus Löning organisierte öffentliche Konsultation mit den NGOs vor der zweiten Überprüfung und das ebenfalls öffentliche Side-Event von NGOs und Regierungsvertretern in Genf unmittelbar nach dem interaktiven Dialog im Jahr 2013 (Ruhmann: 122; Rathgeber01: 96). Mehrere NGOs vertreten allerdings durchaus die Auffassung, dass eine entsprechende mediale Begleitung für ihre Arbeit hilfreich wäre, da sie ein wirksames Druckmittel für ihre Forderungen sei (Rathgeber01: 176;

Ruhmann: 216). NGOs müssten ihre Pressearbeit daher intensivieren und Journalisten für eine Berichterstattung zur UPR gewinnen (ebd.). ATME, die nicht Mitglied des FMR ist und für die es somit kein NGO-Netzwerk gibt, das Lobbyarbeit für ihre Themen betreiben kann, hält eine kritische Presseberichterstattung über die ausbleibende Umsetzung von Empfehlungen sogar für die einzige Möglichkeit zur Durchsetzung ihrer Forderungen (Schieferdecker: 101). Zumindest die zweite UPR-Überprüfung Deutschlands versuchte ATME daher auch selbst durch Pressearbeit zu begleiten und veröffentlichte Pressemitteilungen anlässlich der Einsendung ihres Berichts für die Überprüfung und ihrer Teilnahme an der Pre-session (ATME 22.09.2012, 26.03.2013).

7.10 Stellenwert der UPR für die Bundesregierung

In den vorhergehenden Kapiteln wurde erläutert, wie die Ministerien mit den UPR-Empfehlungen umgehen und welche Auswirkungen dies auf die Umsetzungsphase hat. Im Anschluss wurde dargelegt, welche Aktivitäten NGOs im Zusammenhang mit der UPR entfalten und inwiefern sie dadurch Einfluss auf das Verfahren ausüben konnten. Vor diesem Hintergrund soll im Folgenden herausgearbeitet werden, welchen Stellenwert die UPR für die Ministerien einnimmt. Daran wird deutlich, welche Wirkung die aufgezeigten NGO-Aktivitäten gegenüber den Ministerien überhaupt entfalten können.

Wie die Aussagen der Ministerien zur Umsetzung der UPR-Empfehlungen verdeutlichen, ist die UPR als Verfahren dem Staatenberichtsverfahren nachgeordnet und dient in erster Linie als zusätzlicher Anlass zur Befassung mit bestimmten Themen. Lediglich bei Einzelthemen kann tatsächlich politischer Druck durch dieses Verfahren erzeugt werden, aus den vielen sehr allgemeinen Empfehlungen folgen hingegen keine konkreten Maßnahmen. Auf nationaler Ebene kommt der UPR

aus Sicht der Mehrzahl der Ministerien daher eine vergleichsweise geringe Bedeutung zu, während sie das Verfahren für die internationale Ebene als wichtig erachten. Die Ministerien sind sich einig, dass sich Deutschland einem solchen internationalen Verfahren stellen muss, da dies für seine Rolle in der internationalen Politik bedeutend ist und Deutschland in Bezug auf den Menschenrechtsschutz als gutes Beispiel für andere Länder dienen soll (BM_02: 99; BM_03: 100; BM_05: 78; BM_06: 52). Das Verfahren hat auch nach Auffassung der Ministerien eine Berechtigung und sei sinnvoll, da Deutschland nur dann von anderen Regierungen fordern könne, sich solchen Verfahren zu stellen, wenn es dies selbst tue (BM_03: 103; BM_05: 78). Es führe zudem dazu, dass sich die Bundesregierung selbst ihrer Menschenrechtspolitik bewusst werde und diese auch hinterfrage (Konrad: 92). Zudem ist es aus Sicht des Auswärtigen Amtes wichtig, mit anderen Regierungen einen kontinuierlichen Dialog über menschenrechtliche Fragen zu führen, wofür die UPR eine gute Gelegenheit biete (ebd. 60, 92).

Für andere Staaten wird das Verfahren als deutlich wichtiger eingeschätzt. In Ländern, die nicht wie Deutschland in ein breites Netz aus Vertragsverpflichtungen eingebunden sind, ist die UPR möglicherweise eine der wenigen oder sogar die einzige Möglichkeit, menschenrechtliche Probleme öffentlich zu machen und die Regierung damit zu konfrontieren (BM_02: 95; Konrad: 72). Die UPR könne etwas Positives für die Durchsetzung der Menschenrechte bewirken, indem sie Druck erzeuge und punktuell als Verstärkung bei Themen wirke, bei denen in Deutschland Defizite bestünden (BM_02: 95; BM_05: 82; BM_06: 44). Zudem sei es hilfreich und wichtig für die Bundesregierung, von anderen Regierungen eine Außeneinschätzung der eigenen Menschenrechtsslage zu erhalten, was im Rahmen anderer Verfahren nicht möglich sei (BM_03: 73). Allerdings wird der Mehrwert der UPR für die deutsche Menschenrechtspolitik angezweifelt (BM_02: 95; BM_05: 78). Aus Sicht eines Ministeriums ist die UPR das „unwichtigste aller Verfahren“

(BM_03: 68). Auch der Austausch mit der Zivilgesellschaft über die menschenrechtlichen Herausforderungen wird zwar als sinnvoll erachtet (BM_05: 78). Die Vertreterin des Auswärtigen Amtes geht jedoch davon aus, dass die Bedeutung der UPR für die Arbeit der NGOs umso geringer ist, je mehr Menschenrechtsverträge ein Staat ratifiziert hat, auf welche die NGOs Bezug nehmen können (Konrad: 84). Damit bestätigt sie, was in Bezug auf die Nutzung der UPR durch die NGOs in den vorhergehenden Kapiteln beschrieben wurde.

Die Beteiligung der NGOs an der UPR wird allerdings teilweise kritisch gesehen. Dabei geht es nicht um die Partizipation an sich, die als legitim und sinnvoll erachtet wird, sondern darum, wie NGOs sich in das Verfahren einbringen. Problematisch sei nach Ansicht eines Ministeriums, dass NGOs ihre Aktivitäten nicht auf die UPR zuschnitten, sondern Forderungen, die sie üblicherweise auch in anderen Zusammenhängen erheben, in gleicher Weise auch bei der UPR einzubringen versuchten (BM_03: 71). Dies erzeuge jedoch keinen Mehrwert für das Verfahren, weil sich die Ministerien im Rahmen der UPR nicht mit sämtlichen Forderungen befassen könnten, welche die NGOs aufstellten (ebd.). Dies ist so zu verstehen, dass dadurch das ohnehin sehr breit angelegte Verfahren weiter überfrachtet würde und im Gegenteil eine stärkere Fokussierung erforderlich wäre. Die Wahrnehmung dieses Ministeriums deckt sich mit den Erkenntnissen der vorherigen Kapitel, die zeigen, dass NGOs die UPR lediglich als eines von vielen Überprüfungsverfahren nutzen und dort dieselben Forderungen einspeisen, die sie auch bei anderen Gelegenheiten erheben. Dies geschieht, wie deutlich wurde, teilweise aufgrund von Ressourcenknappheit, die es nicht erlaubt, für die UPR spezifische Aktivitäten zu entfalten, teils, weil die UPR auch für NGOs eine geringere Bedeutung hat, als andere Verfahren. Ein Ministerium bilanziert, NGOs könnten die UPR nutzen, um eine übergreifende Perspektive der nationalen Menschenrechtssituation zu geben, anstatt sich auf eine Vielzahl kleinerer Einzelthemen zu kon-

zentrieren (BM_02: 103). Dies wäre insbesondere für ein Netzwerk wie das FMR möglich, aber auch große NGOs wie beispielsweise AI oder der Deutsche Frauenrat, die sich in ihrer Arbeit nur auf ganz bestimmte Gruppen konzentrieren (ebd.). Diese könnten ihre Forderungen im Rahmen der UPR zu einer Gesamtperspektive zusammenbringen, was sich positiv auf ihre Beteiligung und das Verfahren auswirken würde (ebd.). Allerdings erfordere dies eine entsprechende Organisation und Abstimmung, die in der deutschen NGO-Szene in dieser Form aus Sicht des Ministeriums nicht vorhanden sei (ebd.). Es bestünde für NGOs somit die Möglichkeit, das Verfahren zu Gunsten ihrer Anliegen effektiver zu nutzen und für ihre Arbeit mehr Gewinn daraus zu ziehen (ebd.).

7.11 Ausblick: Der dritte Überprüfungszyklus

Im Mai 2018 wurde Deutschland zum dritten Mal durch den VN-Menschenrechtsrat im Rahmen der UPR überprüft. Welche Tendenzen zeichnen sich nun in Bezug auf die zivilgesellschaftliche Beteiligung ab und in welche Richtung entwickelt sich der Umgang mit dem Überprüfungsverfahren?

Wie an verschiedenen Stellen deutlich wurde, ist die Nachvollziehbarkeit der Umsetzungsfortschritte im Rahmen der UPR nur schwer zu realisieren. Dieses Problem wurde offensichtlich beim VN-Hochkommissariat für Menschenrechte erkannt, weshalb es die Richtlinien für die schriftlichen Berichte relevanter Stakeholder für den dritten Zyklus überarbeitete. In den neuen Richtlinien schlägt das OHCHR NGOs vor, eine Matrix der thematisch gruppierten Empfehlungen vorheriger Überprüfungen zu nutzen, dort den Umsetzungsstand einzutragen und nach Möglichkeit numerisch zu bewerten (OHCHR 2016: Rn. 5). Auch insgesamt machen die überarbeiteten Richtlinien im Vergleich zu denen des zweiten Zyklus deutlich umfangreichere und präzisere Angaben dazu, in welcher Weise NGOs auf die Umsetzungsfortschritte in ihren Berichten eingehen sollen,

damit diese möglichst genau nachzuvollziehen und zu bewerten sind (Vgl. OHCHR 2015: Rn. 6-10). Es wird hier somit der Versuch unternommen, die Umsetzung der Empfehlungen genauer überprüfbar und messbar zu machen, um dem Verfahren als solches größere Wirksamkeit zu verleihen (Rathgeber: 172). Allerdings nutzte nur eine einzige NGO für die dritte Überprüfung eine solche Matrix, um den Umsetzungsstand der Empfehlungen aus ihrem Themenbereich zu bewerten (ECPAT Deutschland e.V./ECPAT International 5.10.2017). Das FMR erreichte jedoch in seinem Bericht für die dritte Überprüfung insoweit eine deutlich größere Nachvollziehbarkeit, indem es bei jeder der darin enthaltenen Feststellungen, zu denen es Empfehlungen aus der zweiten Überprüfung gab, unter Angabe der jeweiligen Randnummern auf diese Empfehlungen verwies (FMR 5.10.2017). Die Feststellungen und Forderungen stehen somit nicht losgelöst von der vorherigen Überprüfung, sondern beziehen sich direkt auf diese und erlauben dadurch eine bessere Bewertung der Umsetzungsfortschritte.

Eine andere Expertin ergänzt mit Blick auf die dritte Überprüfung, deutlich mehr auf die Ausgewogenheit bei der Auswahl der Themen zu achten, die im Bericht angesprochen würden, um kein zu einseitiges Bild der Menschenrechtssituation in Deutschland zu vermitteln (Kittel: 113). Auch andere NGOs versuchen, ihre Berichte gezielter auf die UPR zuzuschneiden und dadurch eine größere Wirksamkeit zu erzielen. Dafür holte sich der LSVD beispielsweise auch Unterstützung durch verschiedene Netzwerke (Jetz: 89). Diese Hilfestellung war für den dritten Zyklus sehr wertvoll und verbesserte den Bericht seines Verbands in wichtigen Aspekten (Jetz: 89). So sei vor allem die Form der Berichte von zentraler Bedeutung, weshalb im dritten Zyklus die Kernforderungen seiner Organisation zu Beginn aufgelistet würden, damit die Mitglieder der Arbeitsgruppe diese möglichst direkt übernehmen könnten (Jetz: 38). Diese Anpassung der Berichtsform ist beim dritten UPR-Bericht des LSVD tatsächlich deutlich zu sehen. Der Bericht beginnt mit

einer Zusammenfassung, welche die zwei wichtigsten Forderungen des LSVD in knapper Form benennt, bevor diese im weiteren Text erläutert werden (LSVD 14.09.2017). Daneben gab es jedoch auch NGOs, die sich am dritten Überprüfungszyklus nicht mehr beteiligten, weil für ihre Anliegen kein Nutzen in dem Verfahren gesehen wurde, die Ressourcen fehlten oder die Prioritäten innerhalb der Organisation auf andere Bereiche gelegt wurden (Ruhmann: 102, 174; Schieferdecker: 115).

Wie gestaltete sich die Konsultation nun im mittlerweile dritten Zyklus und welche Tendenzen lassen sich hier erkennen? Ein bereits geplanter Gesprächstermin des FMR mit dem Auswärtigen Amt führte dazu, dass es vor der dritten Überprüfung zwei Konsultationstermine gab. Während der erste Termin zu besagtem Anlass stattfand und unter sehr großer NGO-Beteiligung verbunden mit einer Live-Übertragung im Internet erfolgte, war der zweite Termin ein etwas informelleres Gespräch, an dem wohl in erster Linie Vertreter von Mitgliedsorganisationen des FMR sowie das DIMR beteiligt waren. Bezieht man den öffentlichen Konsultationstermin vor der dritten Überprüfung Deutschlands mit ein, so nahm die NGO-Beteiligung im Laufe der drei Überprüfungszyklen deutlich zu. Während bei der ersten Konsultation nur eine sehr kleine Anzahl von Personen überhaupt anwesend waren und ihre NGOs vertraten, schätzte eine Beteiligte ihre Zahl bei der dritten Konsultation auf etwa 40 Personen (Schwarze: 59; Taniş: 60, 62). Auch das DIMR bewertet die Entwicklung der Konsultationen über die drei Zyklen hin zu einem transparenten Prozess unter breiter zivilgesellschaftlicher Beteiligung als positiv (Follmar-Otto: 95). Auf diese Weise erfüllt die Konsultation im Rahmen der UPR eine sehr wichtige Funktion, indem sie Zugangswege auch für diejenigen NGOs eröffnet, die über keine Kontakte zu den Fachministerien verfügen (ebd.).

Insgesamt konnten sich die positiven Elemente der zweiten Konsultation jedoch nicht in der von den NGOs erhofften Form etablieren. Die Zweiteilung der Konsultation vor der dritten Überprüfung hatte zur Folge, dass bei dem ersten der beiden Termine noch kein Entwurf des Staatenberichts vorlag, auf den sich die NGOs hätten beziehen können (Rathgeber01: 182). Ein Dialog zwischen Ministerien und NGOs über die von ihnen vorgetragene Anliegen sei in keiner Weise entstanden, was aus Sicht der NGOs wie auch im zweiten Zyklus auf die Live-Übertragung im Internet zurückzuführen gewesen sei, welche die NGOs eingefordert hatten (Rathgeber01: 182). Tatsächlich gab ein Ministerium deutlich zu verstehen, zwar an der dritten Konsultation teilzunehmen, sich dort jedoch wegen der Live-Übertragung in keiner Weise zu äußern (BM_03: 67). Aus Sicht dieses Ministeriums sei eine solche öffentliche Konsultation zwar legitim, sie diene manchen NGOs aber eher zur „Selbstinszenierung“ (BM_03: 39), was einen inhaltlich tiefergehenden Dialog nicht möglich mache. Eine Anwesende vergleicht die Atmosphäre und den Ablauf der dritten Konsultation dann auch mit einer Anhörung, anstatt einem Austausch (Schwarze: 50, 54, 56). Ein anderer NGO-Vertreter bezeichnet diese Konsultation als großen Rückschritt und inhaltlich ergebnislos (Rathgeber01: 182). Der von vielen beteiligten Akteuren gelobte Ansatz von Markus Löning, Transparenz und Dialog zu ermöglichen, konnte sich somit nicht etablieren und zumindest aus Sicht der NGOs bot diese Form der Konsultation den NGOs keine realen Einflussmöglichkeiten (Rathgeber01: 182).

Bei dieser Form des Antwortverhaltens der Ministerien stellt sich die Frage, wie positiv die Nutzung einer Live-Übertragung für einen solchen Prozess inhaltlich ist, wenn sie zwar für Transparenz nach außen hin sorgt, jedoch dazu führt, dass der inhaltliche Diskurs über die menschenrechtlichen Herausforderungen ausbleibt oder nur sehr begrenzt möglich ist. Aufgrund der Erkenntnisse aus dem dritten Überprüfungszyklus liegt der Schluss nahe, dass eine nicht öffentliche Veranstal-

tung vorzuziehen wäre, die zwar zu weniger Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Prozesses, dafür jedoch zu einem fruchtbaren fachlichen Austausch führt. Ein solcher Austausch kann einen deutlich größeren Beitrag zur Verbesserung des Menschenrechtsschutzes leisten, als ein Prozess der lediglich dem Anspruch der öffentlichen Nachvollziehbarkeit genügt.

Schließlich ist ein weiteres Ereignis für die Frage aufschlussreich, welche Tendenzen sich in Bezug auf die nationalen Prozesse und die zivilgesellschaftliche Beteiligung abzeichnen: Die Menschenrechtsbeauftragte Bärbel Kofler lud das FMR im Juli 2018 zu einem Follow-up Gespräch mit den zuständigen Ministerien ein. Ziel der Bundesregierung war es, eine Einschätzung des FMR zum Umgang mit dem Überprüfungsergebnis zu erhalten (Rathgeber²: 8). Dieses Gespräch wurde vom FMR als eine im Vergleich zu den ersten beiden Überprüfungszyklen „deutlich offenere und bessere Herangehensweise und Beteiligung von Zivilgesellschaft“ bewertet (Rathgeber²: 10). Die NGOs wurden hier nicht nur nach ihrer Einschätzung gefragt, sondern konnten mit den Vertretern der Ministerien auch konstruktiv darüber diskutieren (ebd. 8). Es sei von Seiten der Ministerien eine deutliche Gesprächsbereitschaft zu erkennen gewesen und das FMR sei nicht als Gegenspieler wahrgenommen worden, sondern man habe gemeinsam die Herausforderungen im Umgang mit dem Ergebnis und der Umsetzung erörtert (Rathgeber²: 30). Im Gespräch habe zudem eine Schwerpunktsetzung auf bestimmte Themen stattgefunden, die nicht durch die Ministerien vorgegeben war, sondern durch die NGOs erfolgte (Rathgeber²: 16, 18). Zu diesen Schwerpunkten zählten unter anderem die Ratifikation der ILO-Konvention 169 sowie die Ratifikation des Fakultativprotokolls zum VN-Sozialpakt (ebd.). Im Ergebnis habe die Menschenrechtsbeauftragte hervorgehoben, welche Prioritäten es aus ihrer Sicht für die Umsetzungsphase gebe (Rathgeber²: 14). Da allerdings zu diesem Zeitpunkt der Abstimmungsprozess

innerhalb der Fachministerien noch nicht abgeschlossen war, sei dies letztlich ein Stück weit offen geblieben (ebd.).

Neben dem Ablauf und Inhalt des Gesprächs selbst lässt sich auch eine positive Tendenz für die weitere Umsetzungsphase erkennen. Zwar wird die Bundesregierung wie auch in der Vergangenheit keinen Zwischenbericht erstellen, allerdings einigten sich die Beteiligten auf einen Austausch über die Umsetzungsfortschritte im Rahmen eines informellen Gesprächstermins (ebd. 22). Um die zeitliche Belastung für die betroffenen Fachministerien zu minimieren, wurden verschiedene Ideen entwickelt, wie ein solcher Termin gestaltet werden könnte (ebd.). Allerdings betont der Vertreter des FMR, dass die Initiative dafür vom FMR selbst ausgehen müsse, was eine nicht zu unterschätzende Herausforderung darstellen könne, da dies auch für das FMR eine Frage von Ressourcen und der Bereitschaft seiner Mitgliedsorganisationen sei, sich daran zu beteiligen und Zeit in einen solchen Termin zu investieren (ebd. 24). Nach seiner Erfahrung über die drei Überprüfungszyklen würden sich viele NGOs mit dem UPR-Verfahren tendenziell erst im Zusammenhang mit der Vorbereitung auf die nächste anstehende Überprüfung befassen (ebd.). Die Offenheit der Menschenrechtsbeauftragten, auch die Umsetzungsphase der UPR zu begleiten, sieht er als sehr positiven Schritt, der jedoch deutlich zeige, wie abhängig der gesamte UPR-Prozess von der Bereitschaft und dem Engagement Einzelner sei (ebd. 26, 28). Die Haltung der in der Regierung für die UPR Zuständigen sei entscheidend für die weitere Entwicklung des Verfahrens (ebd.: 36). Insgesamt sieht er die Entwicklung in Bezug auf zivilgesellschaftliche Beteiligung am Verfahren jedoch positiv und zeigt sich optimistisch, dass sich diese Tendenz fortsetzen wird (ebd. 36, 40).

Insgesamt wird im dritten Zyklus eine konstruktive Herangehensweise bei allen Beteiligten sichtbar, die UPR effektiver zu nutzen und dafür den Austausch zwischen Bundesregierung

und Zivilgesellschaft zu intensivieren. Gleichzeitig ist dies jedoch nur gegeben, wenn die auf nationaler Ebene Zuständigen dem Verfahren tatsächlich Bedeutung beimessen und der Wille vorhanden ist, die UPR zu einem effektiven Verfahren zu machen. Es ist den Verantwortlichen in weitem Maße überlassen, ob sie dieses Engagement für die UPR aufbringen wollen. Die Entwicklungen, die sich im dritten Zyklus nun jedoch abzeichnen, sind unter diesem Blickwinkel als positiv zu bewerten.

7.12 Optionen für ein wirksames UPR-Verfahren

Vier Bereiche werden von den beteiligten Akteuren im Zusammenhang mit dem UPR-Verfahren schließlich benannt, die einer Veränderung und Verbesserung bedürfen, um die NGO-Beteiligung am Verfahren effektiver zu gestalten und der UPR mehr Wirkkraft zu verleihen.

Darunter fällt zunächst, dass die Beteiligung der NGOs vereinfacht und weniger bürokratisch ablaufen müsste (Jetz: 210). Insbesondere das Einreichen von Berichten sollte aus Sicht eines Experten weniger über online-Tools erfolgen müssen als vielmehr auf einfachem Wege wie beispielsweise per E-Mail (ebd.). Ein anderer Experte merkt an, dass das Beteiligungsverfahren insgesamt deutlich breiter aufgestellt werden könnte, und nennt beispielhaft eine webbasierte Beteiligung (Heiden: 99). Auch eine andere Expertin nennt die Ermöglichung von Video-Statements bei den Pre-sessions für solche NGOs als zentral, die nicht über ausreichende Ressourcen verfügen, um persönlich nach Genf zu reisen (Ruhmann: 214). Nach ihrer Auffassung wäre es wünschenswert, wenn mehr NGOs diese Möglichkeit erhalten würden (ebd.). Als Vertreterin einer Kinderrechts-NGO wäre es aus ihrer Sicht zudem wichtig, auch Kinder und Jugendliche am Verfahren zu beteiligen (Ruhmann: 215). Dies sei jedoch aufgrund der aktuellen Struktur der UPR schwer möglich (ebd.).

Die Mehrzahl der Vorschläge und Überlegungen zur Steigerung der Effektivität und Wirksamkeit der UPR beziehen sich auf eine Verbesserung des Follow-up-Prozesses. So sollten auf nationaler Ebene beispielsweise regelmäßige Treffen von NGOs mit Ministerien stattfinden, bei denen die zu bearbeitenden Themen und der Umsetzungsstand der Empfehlungen unter Beteiligung der NGOs erörtert werden (Rathgeber⁰¹: 173; Taniş: 115). Das FMR misst einem solchen Follow-up Prozess große Bedeutung bei und betont, sich selbst ebenfalls stärker in diesen Prozess einbringen zu wollen (Rathgeber⁰¹: 173). Gleichzeitig müsste der Menschenrechtsausschuss des Bundestags seine Kontrollfunktion auf nationaler Ebene stärker wahrnehmen (Costa: 94-95; Rathgeber⁰¹: 173). Auch die Vertreterin des DIMR betont diese Kontrollfunktion, die im Zusammenhang mit der UPR einen weiteren Hebel gegenüber der Bundesregierung darstellen könne, um auf die Umsetzung der Empfehlungen hinzuwirken (Follmar-Otto: 108). Sie ist ebenso wie der ehemalige Menschenrechtsbeauftragte überzeugt, dass dies insbesondere im Zusammenspiel mit NGOs eine effektive Kontrolle darstellen könnte. NGOs würden dem Bundestagsausschuss über die zentralen Herausforderungen berichten, der seine Kontrollfunktion dann über verschiedene Möglichkeiten wie Anträge oder Anfragen wahrnehmen könne (Löning: 76, 78; Follmar-Otto: 108). Dies sei jedoch in Deutschland bisher kaum der Fall (Follmar-Otto: 108).

Markus Löning sieht die entscheidende Rolle in der Umsetzungsphase bei den NGOs selbst, welche die Umsetzungsfortschritte beobachten und gegebenenfalls von den Ministerien eine Umsetzung der öffentlich gemachten Zusagen aus der UPR einfordern sollten (Löning: 76). Dies hält er für deutlich wirksamer als die Schaffung einer zentralen Stelle für die Koordination und Überwachung der Umsetzung (ebd.), eine Option, die von andere Experten befürwortet wird. Eine solche Stelle müsste nach Auffassung von Markus Löning möglichst hochrangig beispielsweise beim Bundeskanzleramt angeglie-

dert sein und hätte aufgrund der föderalen Struktur Deutschlands dennoch nur begrenzte Möglichkeiten, auf die Umsetzung hinzuwirken (ebd.). In Bezug auf diesen Aspekt werden allerdings unterschiedliche Auffassungen sichtbar. So ist die Vertreterin des DIMR durchaus der Meinung, dass eine hochrangig angegliederte nationale Steuerungsgruppe nicht nur für die UPR, sondern alle Menschenrechtsverfahren denkbar wäre (Follmar-Otto: 99). Nach ihrer Erfahrung würde dies zu einem deutlich besseren Informationsfluss beitragen, mehr Kontinuität in die Prozesse bringen und dadurch letztlich auch größeres Veränderungspotential haben (ebd.). Zwei NGOs sehen eine wichtige Rolle hingegen beim Menschenrechtsbeauftragten selbst. So ist die Vertreterin der NC der Auffassung, dass die UPR institutionell verankert werden müsste, um dem Verfahren in Deutschland Bedeutung zu verschaffen (Costa: 91). Als fester Aufgabenbestandteil des Menschenrechtsbeauftragten würden das Verfahren und seine Bedeutung national dann weniger vom Engagement Einzelner abhängen (Costa: 89, 91). Auch eine andere Vertreterin sieht beim Menschenrechtsbeauftragten eine wichtige Funktion, indem er dazu beitragen könnte, den Austausch zwischen NGOs und Bundesregierung über die UPR-Themen zu verbessern (Taniş: 115). Dies würde für die Expertin auch bedeuten, einen tiefergehenden Dialog zu ermöglichen, der mehr Zeit für die Diskussion der einzelnen Themen bietet (ebd.). Neben den verschiedenen Vorschlägen und Überlegungen, das Verfahren insgesamt und insbesondere die Umsetzungsphase auf nationaler Ebene effektiver zu gestalten, wäre jedoch auch zu diskutieren, ob NGOs im eigentlichen UPR-Prozess eine festgelegte Möglichkeit erhalten sollten, sich zum Umsetzungsstand zu äußern (Rathgeber01: 179). Hierfür wäre es beispielsweise denkbar, bei den regelmäßigen Sitzungen des Menschenrechtsrats unter Tagesordnungspunkt 6, unter dem die UPR behandelt wird, einen festen Zeitraum für die Zwischenberichterstattung durch NGOs und das Nationale

Menschenrechtsinstitut zum Umsetzungsstand einzuführen (ebd.).

Schließlich sprechen zwei Experten einen weiteren Aspekt an, der dazu führen würde, das Verfahren effektiver zu machen: Aus ihrer Sicht wäre in Deutschland eine stärkere Bewusstseinsbildung und Sensibilisierung für menschenrechtliche Themen erforderlich, um eine breite gesellschaftliche Debatte über die Empfehlungen der UPR und Menschenrechte zu ermöglichen und Interesse für die internationalen Überprüfungsverfahren zu wecken (Heiden: 99; Schieferdecker: 125). Durch ein größeres Bewusstsein für Menschenrechte in der Gesellschaft würde die UPR als Verfahren ernster genommen und ihre Empfehlungen national besser rezipiert, was letztlich die Wirkkraft des Verfahrens steigern würde (Heiden: 99, 103; Schieferdecker: 125).

Aus Sicht einer Expertin ist es allerdings nicht sinnvoll, die Modalitäten des Verfahrens zu verändern, da ein solches Verfahren je nach Land und zivilgesellschaftlicher Kultur völlig unterschiedlich wirke (Voß-Kyeck: 104). Es sei daher nicht zu erwarten, dass eine Verbesserung der Modalitäten aus deutscher Sicht auch für andere Länder eine tatsächliche Verbesserung bewirke (ebd.). Entscheidend sei vielmehr, dass es das Verfahren überhaupt gebe und dass in Ländern ohne ausgeprägte Zivilgesellschaft Unterstützung durch das OHCHR und Organisationen wie *UPR Info* vorhanden sei und somit ein Austausch dieser Zivilgesellschaften mit denen anderer Länder über eine wirkungsvolle Beteiligung an der UPR stattfinde (ebd.).

8 Zusammenfassung und Ausblick

„International human rights protection has to be grounded in national structures.“

(Gusy 2011a: 43)

Im Folgenden sollen die wesentlichen Erkenntnisse der Untersuchung zusammengefasst werden, und es wird dargelegt, inwiefern die UPR tatsächlich ein hilfreiches Instrument für die Anliegen der NOGs darstellen kann.

8.1 Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse

Es kann zunächst festgehalten werden, dass die erste Beteiligung vieler NGOs an der UPR zustande kam, weil sie eher zufällig über persönliche Kontakte, ein NGO-Netzwerk oder das Deutsche Institut für Menschenrechte davon erfuhren. Eine Information durch das Auswärtige Amt und eine breite Diskussion auf politischer Ebene fanden vor der ersten Überprüfung Deutschlands wohl nicht statt, was auch darauf zurückzuführen ist, dass der damalige Menschenrechtsbeauftragte diesbezüglich keine aktive Rolle einnahm.

NGOs hatten eine unterschiedliche, aber mehrheitlich kritische Erwartungshaltung gegenüber dem UPR-Verfahren und seinem Nutzen für ihre Arbeit und den Schutz von Menschenrechten in Deutschland. Diese ist teilweise auf das begrenzte Wissen über das Verfahren und die unzureichenden Informationen, aber auch auf seinen politischen Charakter zurückzuführen. Aus diesem Grund musste zum Teil umfangreiche Informations- und Überzeugungsarbeit innerhalb der NGOs oder NGO-Netzwerke geleistet werden, um eine Beteiligung an der UPR zu erreichen. Ob das Verfahren tatsächlich einen Nutzen

für die Forderungen der NGOs bringen würde, hing nach deren Einschätzung davon ab, wie ernsthaft die Staaten, welche die Überprüfungen durchführen, selbst für den Schutz und die Achtung von Menschenrechten eintreten und wie selbstkritisch die Bundesregierung sich in dem Verfahren zeigen würde. Diesen Anspruch hatte die Bundesregierung selbst zwar formuliert, aus Sicht der NGOs wird sie ihm jedoch teilweise nicht gerecht.

NGO-Beteiligung und Einfluss durch Berichte

Ob sich NGOs überhaupt an der UPR beteiligen, hing stark von ihren verfügbaren Ressourcen ab, da das Verfahren für sie einen hohen Aufwand bedeutet. Eng damit verbunden ist die Entscheidung, einen eigenen Bericht einzureichen oder sich an einer gemeinsamen Stellungnahme zu beteiligen. Letzteres ist zwar für die einzelne NGO mit weniger Arbeitsaufwand verbunden, führt allerdings dazu, dass ihre Anliegen aufgrund des Wortlimits der Berichte nicht vertieft behandelt werden können und Einzelaspekte möglicherweise in der Fülle der zu behandelnden Themen untergehen. Dies kann die Chancen letztlich schmälern, dass NGO-Forderungen in der Überprüfung von den Staatenvertretern angesprochen und richtig wiedergegeben werden. Während gemeinsame Stellungnahmen mit deutlich mehr Durchschlagkraft verbunden werden, können Einzelberichte durch ihre Detailtiefe den Anliegen der NGOs besser gerecht werden. Aus diesem Widerspruch resultiert eine letztlich nicht aufzulösende Unsicherheit der NGOs, welche Berichtsform eine größere Wirkung entfalten kann. Zu beobachten ist daher die Praxis, zusätzlich zu einer gemeinsamen Stellungnahme einen Einzelbericht einzusenden. Grundsätzlich scheinen Regierungsvertreter im interaktiven Dialog allerdings bevorzugt solche Themen aufzugreifen, die nicht von einzelnen NGOs, sondern von größeren Netzwerken oder Koalitionen stammen, da diese stärker als Konsens in der Zivilgesellschaft des überprüften Staats wahrgenommen werden. Dies

bedeutet folglich, dass NGOs, die für die UPR nicht mit anderen Organisationen zusammenarbeiten, geringere Chancen darauf haben, dass ihre Anliegen von den Regierungsvertretern im interaktiven Dialog angesprochen werden. Somit würden die vergleichsweise niedrigen Hürden für die NGO-Beteiligung bei der UPR, die als besonders günstig für kleinere NGOs oder solche ohne Erfahrung mit den VN-Verfahren gelten, dennoch nicht dazu führen, dass die Anliegen dieser Organisationen leichter Gehör in dem Verfahren finden.

Der Inhalt der NGO-Berichte wird darüber hinaus von mehreren Faktoren beeinflusst. NGOs nahmen vorrangig Themen in ihre Berichte auf, zu denen bereits abgestimmte Positionen vorlagen, während sie andere Themen unberücksichtigt ließen. Vor allem im ersten Zyklus bestand große Unsicherheit, welche Themen sich für das Verfahren eignen, weshalb NGOs teils alle Themen in ihre Berichte aufnahmen, für die sie sich einsetzten, und wofür sie zum Teil nur bestimmte Einzelthemen herausgriffen. Vereinzelt versuchten NGOs, die UPR als Instrument zur Themensetzung zu nutzen. Durch das Einspeisen neuer oder bisher auf politischer Ebene wenig wahrgenommener Themen über die UPR gelang es in einigen Fällen, eine öffentliche Positionierung der Bundesregierung zu diesen Themen zu erreichen. NGOs erhielten über das internationale Verfahren eine Stellungnahme der Bundesregierung zu ihren Forderungen, die sie anschließend für ihre weitere Lobbyarbeit nutzen konnten. Dies ist als deutlicher Vorteil des UPR-Verfahrens im Vergleich zum Staatenberichtsverfahren zu bewerten, bei dem eine solche Positionierung zu den einzelnen Empfehlungen der Fachausschüsse nicht in dieser Form erfolgt. Von Vorteil war hierfür auch die Tatsache, dass NGO-Berichte bereits deutlich früher als der Staatenbericht eingereicht werden müssen. Dadurch erhielten NGOs die Möglichkeit, Themen zu setzen, auf welche die Regierung in ihrem Staatenbericht dann teilweise explizit Bezug nahm.

Allerdings führt die Reihenfolge, in der die Berichte einzureichen sind, auch zu deutlichen Nachteilen für die Einflussmöglichkeiten von NGOs. Themen, die NGOs in ihren Berichten nicht ansprechen, werden mit großer Wahrscheinlichkeit auch von der Regierung nicht in den Staatenbericht aufgenommen und können somit vollständig aus der Überprüfung herausfallen. Zudem können NGOs in ihren Berichten nicht zielgerichtet auf die Argumentation der Regierungen eingehen, da ihnen diese nicht bekannt ist, solange der Staatenbericht nicht vorliegt. Auch für ihre Lobbyarbeit vor dem interaktiven Dialog fehlen den NGOs ohne den Staatenbericht aktuelle Aussagen der Regierung zu ihren Forderungen. Schließlich können sehr aktuelle Entwicklungen in den bereits veröffentlichten NGO-Berichten nicht berücksichtigt werden. Die genannten Aspekte fallen jedoch kaum ins Gewicht, wenn den NGOs beispielsweise aus dem Staatenberichtsverfahren aktuelle Äußerungen der Regierung zu ihren Forderungen vorliegen. In einem solchen Fall ist die Existenz mehrerer verschiedener Verfahren für die NGO-Arbeit sehr nützlich und die Verfahren ergänzen sich in positiver Weise.

Aus der Rolle des VN-Hochkommissariats bei der Zusammenfassung der NGO-Berichte ergaben sich für die Überprüfungen Deutschlands keine negativen Effekte. Auch die Anliegen kleiner NGOs, die nicht in ein Netzwerk eingebunden waren, wurden in die Zusammenfassung aufgenommen. Ihre Forderungen treten somit nicht hinter denen größer und bekannter NGOs oder Netzwerke zurück. Gleichzeitig wird der Vielzahl an Forderungen, welche ein großes Netzwerk in seinem Bericht aufstellt, entsprechend mehr Raum in der Stakeholder-Zusammenfassung gegeben, da ein solcher Bericht deutlich mehr unterschiedliche Themenbereiche betrifft als der Bericht einer einzelnen NGO. Ein Vorfall im Zusammenhang mit der dritten Überprüfung Chinas, bei der das OHCHR mehrere NGO-Berichte vollständig aus der Zusammenfassung herausnahm, wirft allerdings die Frage auf, inwiefern es hier mögli-

cherweise doch eine Filterfunktion ausübt. In einem solchen Fall wären die zivilgesellschaftlichen Einflussmöglichkeiten auf die Überprüfungen erheblich eingeschränkt. Es bleibt abzuwarten, ob es sich hierbei um einen Einzelfall handelte oder sich vergleichbare Fälle wiederholen werden.

Insgesamt ergeben sich aus dem Ablauf der UPR Vor- und Nachteile für die Möglichkeiten der NGOs, das Verfahren inhaltlich zu beeinflussen. Welche Themen in die NGO-Berichte aufgenommen werden, beruht teils nicht auf inhaltlich-strategischen, sondern auch auf rein arbeitspraktischen Entscheidungen, teilweise hängt es mit den Modalitäten des Verfahrens selbst zusammen. Es sind somit nicht zwangsläufig nur die drängendsten menschenrechtlichen Herausforderungen eines Landes, die im interaktiven Dialog angesprochen werden und zu einer Empfehlung führen.

Beteiligung und Einfluss durch Dialog

Neben den NGO-Berichten stellt die Konsultation der Zivilgesellschaft zur Erstellung des Staatenberichts die zweite bedeutende Möglichkeit für NGOs dar, am UPR-Prozess beteiligt zu werden. Eine bedeutende inhaltliche Einflussnahme fand hierbei jedoch bisher nur eingeschränkt statt. Die erste in Deutschland stattfindende Konsultation wirkte sich eher negativ auf die Beteiligungs- und Einflussmöglichkeiten der NGOs aus und brachte die unterschiedlichen Erwartungen und Vorstellungen ans Licht, die auf Seiten der Bundesregierung und der NGOs diesbezüglich bestanden. Die Initiative hierfür ging, wie auch an vielen weiteren Stellen im Rahmen der UPR, von den NGOs aus. Der Dialog mit den Vertretern der Ministerien war teils von deren Zurückhaltung geprägt, in diesem öffentlichen Rahmen konkretere Zusagen zu machen. Die Intransparenz in Bezug auf den Umgang der Bundesregierung mit dem Inhalt der Konsultation und die Tatsache, dass sich die von den NGOs vorgebrachte Kritik kaum im Staatenbericht widerspiegelte, führten für einige NGOs zu dem Schluss, dass sie hier kaum

über Einflussmöglichkeiten verfügten. Allerdings zeigt sich eine deutliche Diskrepanz in der Wahrnehmung dieser Veranstaltung. Seitens der Ministerien wurde sie als durchaus positiv eingeschätzt und in dieser Weise auch nach außen hin dargestellt. Insgesamt wurde die Partizipation der NGOs im ersten Zyklus von der Bundesregierung somit nicht gezielt gefördert.

Davon hob sich die zivilgesellschaftliche Konsultation vor der zweiten Überprüfung Deutschlands deutlich ab, was insbesondere auf das Engagement des damaligen Menschenrechtsbeauftragten Markus Löning zurückzuführen ist. Er stieß den Konsultationsprozess sehr frühzeitig an und erreichte die Einbindung aller zuständigen Fachministerien. Die Konsultation selbst erhielt auf sein Bestreben hin einen sehr transparenten Rahmen, indem sie im Internet übertragen wurde und NGOs, die nicht persönlich teilnahmen, die Möglichkeit einräumte, über Live-Stream eine Stellungnahme abzugeben. Auch inhaltlich legte er Wert auf einen konstruktiven Dialog zwischen Ministerien und Zivilgesellschaft, der in Bezug auf einzelne Themen auch zustande kam. Aus dem Blickwinkel der Partizipationsmöglichkeiten für NGOs ist lediglich kritisch zu bewerten, dass die Einladung wie bei der ersten Konsultation ausschließlich an das FMR erging. Auch diesmal übernahm das FMR die Aufgabe, weitere Organisationen und Verbände über die Konsultation zu informieren, um die Teilnahme einem größeren Kreis möglich zu machen. Allerdings ist auch hier die Teilnahmemöglichkeit von finanziellen und zeitlichen Ressourcen abhängig. Insgesamt wurde die Veranstaltung aufgrund der Transparenz, der guten Vorbereitung und intensiven fachlichen Diskussionen von vielen NGOs als äußerst gewinnbringend bewertet. Die Live-Übertragung ist unter den Aspekten der Transparenz und der Beteiligungsmöglichkeiten ebenfalls als positiv einzustufen, allerdings führte sie gleichzeitig zu noch größerer Zurückhaltung der Ministerien, was den Dialog mit den NGOs in Teilen wiederum einschränkte und was von diesen als unbefriedigend empfunden wurde.

Die Forderungen und Sichtweisen der NGOs fanden jedoch nur ansatzweise Eingang in den Staatenbericht, weshalb sie ihre Möglichkeiten, die Regierungspolitik auf diesem Wege zu beeinflussen, als sehr begrenzt einschätzten. Es verfestigte sich der Eindruck, dass eine solche Konsultation für die Bundesregierung in erster Linie dazu dient, dem Anspruch zivilgesellschaftlicher Beteiligung nach außen hin zu genügen. Substantielle inhaltliche Einflussnahme auf den Staatenbericht scheint den NGOs nicht möglich zu sein. Von den Ministerien wird die Konsultation wohl insbesondere dazu genutzt, kritische Fragen, welche im interaktiven Dialog angesprochen werden könnten, durch die Besprechung mit den NGOs zu antizipieren.

Deutlich wird, wie abhängig die wirkungsvolle NGO-Beteiligung von der Rolle des Menschenrechtsbeauftragten war und ist. Dies zeigte sich auch im weiteren Verlauf des UPR-Prozesses und offenbart, dass ein solches Verfahren zwar Gelegenheiten zur Partizipation eröffnen kann. Ob diese jedoch auf der nationalen Ebene tatsächlich so gestaltet werden, dass sie eine bedeutungsvolle und wirksame Beteiligung ermöglichen, und ob NGOs diese Gelegenheiten nutzen, liegt an den beteiligten Akteuren selbst. In Deutschland sind dies auf Regierungsseite in erster Linie das Auswärtige Amt und der Menschenrechtsbeauftragte, dem in seinem Amt viel Spielraum zur Verfügung steht, einen solchen Prozess zu initiieren und aufrechtzuerhalten. Nur wenn die verantwortlichen politischen Akteure einem wirkungsvollen Verfahren Bedeutung beimessen, dessen Bestandteil auch die zivilgesellschaftliche Beteiligung ist, werden sie sich für entsprechende Partizipationsmöglichkeiten stark machen. Je geringer die NGO-Partizipation an den nationalen Prozessen der Politikentwicklung und ihr Austausch mit der Regierung sind, desto bedeutender sind für NGOs die Beteiligungsmöglichkeiten, welche die UPR eröffnet.

Lobbyarbeit gegenüber anderen Staaten

Neben den nationalen Möglichkeiten der Beteiligung und Einflussnahme findet im Vorfeld der Überprüfung zudem Lobbyarbeit in Genf statt, die sich an die diplomatischen Vertretungen anderer Staaten richtet. Eine aus NGO-Sicht zentrale Möglichkeit eröffnet sich dabei außerhalb der offiziellen Strukturen des Verfahrens: Das Pre-sessions-Programm der NGO *UPR Info* bietet das einzige Forum für NGOs, in dem sie ihre Forderungen einer größeren Anzahl von diplomatischen Vertretern vor dem interaktiven Dialog persönlich vortragen können und wo sie in direkten Austausch mit ihnen treten können. Diese Möglichkeit ist innerhalb der UPR-Struktur nicht vorgesehen und wurde von NGOs als großer Nachteil empfunden. Das Pre-sessions-Programm füllt diese Lücke seit dem zweiten Zyklus. Die Teilnahme ist jedoch auch hier Einschränkungen unterworfen. Wie bei anderen Beteiligungsmöglichkeiten von NGOs im Rahmen des UPR-Prozesses sind die Kenntnis des Programms, aber auch finanzielle und personelle Ressourcen für die Teilnahme an der Veranstaltung in Genf ausschlaggebende Kriterien. Darüber hinaus besteht nur für wenige NGOs bei jeder Pre-session die Möglichkeit, eine mündliche Stellungnahme vor den Regierungsvertretern abzugeben, da der zeitliche Rahmen nur wenige solcher Statements zulässt, so dass hier von *UPR Info* eine Auswahl getroffen wird. Auch bei dieser Beteiligungsmöglichkeit spielt die Vernetzung von NGOs eine zentrale Rolle, da einzelne NGOs dort teilweise eine große Anzahl von Organisationen ihres Netzwerks vertreten oder in Absprache mit anderen Organisationen gemeinsame Anliegen vortragen. Solche Absprachen sind jedoch nicht nur vorteilhaft, sondern auch erforderlich, um kein einseitiges Bild der Menschenrechtssituation im überprüften Staat zu erzeugen. Die Pre-session ist zudem eine Gelegenheit für NGOs, die Informationen ihrer bereits mehrere Monate zuvor eingereichten Berichte nochmals zu aktualisieren. Inhaltlich bewerteten NGOs diese Veranstaltung als zentrale Möglichkeit, sich in die

UPR einzubringen, weil sie Regierungsvertreter dort im direkten Gespräch auf ihre Forderungen aufmerksam machen können. Zudem ergab sich im Nachgang teils ein Austausch mit den diplomatischen Vertretungen über die Forderungen der NGOs und sogar konkrete Formulierungsvorschläge für Empfehlungen an den überprüften Staat. Hier sehen NGOs daher tatsächlich Möglichkeiten, das Verfahren inhaltlich zu beeinflussen.

Neben der Teilnahme an der Pre-session nutzten NGOs, soweit dies unter Ressourcenaspekten möglich war, die Gelegenheit zur direkten Lobby-Arbeit gegenüber den diplomatischen Vertretungen der Staaten, welche die Überprüfung durchführen. Wie bereits in Bezug auf andere Beteiligungsmöglichkeiten bei der UPR deutlich wurde, spielt auch hier die Vernetzung unter den NGOs eine wichtige Rolle. So übernahm das FMR beispielsweise die Presse- und Lobbyarbeit des gesamten Netzwerks in Genf und vertrat die Mitgliedsorganisationen dort. NGO-Netzwerke erfüllen dadurch für all diejenigen NGOs eine zentrale Rolle, die sich nur sehr eingeschränkt an dem Verfahren beteiligen können. Darüber hinaus erhöht das Auftreten als Netzwerk die Wirkung der Lobbyarbeit gegenüber Regierungsvertretern. Im Zentrum der Aktivitäten stand dabei die Erstellung von Advocacy-Papieren, welche die Kernforderungen der NGOs und vorformulierte Empfehlungen enthielten, die den diplomatischen Vertretungen zugeschickt oder im persönlichen Gespräch erläutert wurden. Einzelne NGOs nutzten dabei die umfangreichen Kontakte und Informationen internationaler NGO-Netzwerke, um ihre Lobbyarbeit gezielt an diejenigen Länder zu richten, die sich für ihre Anliegen interessiert und offen zeigten. Ziel der Strategie war insgesamt, den Aufwand für die diplomatischen Vertretungen zur Vorbereitung des interaktiven Dialogs so gering wie möglich zu halten und eine möglichst wörtliche Übernahme der Empfehlungen zu erreichen. Die Lobbystrategie von AI richtete sich hingegen an die zuständigen Ministerien in den Ländern selbst, was durch sei-

ne zahlreichen Ländersektionen weltweit in ganz anderer Weise möglich ist als für kleinere oder nationale NGOs. Darüber hinaus wurde von NGOs vereinzelt auch der politische Charakter der UPR genutzt, um ihre Anliegen besser in das Verfahren zu transportieren. Daran zeigt sich, dass NGOs bemüht waren, ihre Strategien auf die Besonderheiten der UPR zuzuschneiden und dadurch ihre Einflussmöglichkeiten zu erhöhen. Dass NGOs in diesem Zusammenhang auch die diplomatischen Vertretungen von Staaten ansprachen, die wegen ihrer Menschenrechtspolitik selbst international in der Kritik stehen, ist allerdings als nahezu wirkungslose Strategie einzustufen, da die Bundesregierung Empfehlungen menschenrechtlich nicht glaubwürdiger Staaten keine Beachtung schenken dürfte. Für die NGOs könnte sich dennoch zumindest der Vorteil ergeben, dass ihre Anliegen überhaupt im Verfahren zur Sprache kommen und in das Überprüfungsergebnis Eingang finden.

NGO-Einfluss auf den interaktiven Dialog

Inwiefern die Lobbyaktivitäten der NGOs den interaktiven Dialog letztlich beeinflussen konnten, kann nur in seltenen Fällen tatsächlich nachgewiesen werden. Die Anliegen der NGOs sind zu einem großen Teil im Überprüfungsergebnis enthalten, allerdings überwiegend in sehr allgemeiner Form. Welche Themen die Regierungsvertreter ansprechen, hängt von zahlreichen Faktoren wie den bilateralen Beziehungen zum überprüften Staat, aber auch persönlichen Präferenzen für bestimmte Themen und von der geringen Vorbereitungszeit ab. Deutlich wird, dass bestimmte Themen großen Raum in der Überprüfung einnehmen, andere jedoch kaum erörtert werden. All dies sind Aspekte, die sich spezifisch aus dem politischen Charakter des Verfahrens ergeben und sich auf dessen Wirksamkeit nachteilig auswirken. Für NGOs, welche sich für solche wenig beachteten Themen einsetzen, stellt die UPR nur sehr begrenzt ein Instrument dar, über das sie ihren Anliegen Gehör verschaffen können, da diese sich nicht oder kaum im Überprü-

fungsergebnis widerspiegeln. Einzelne Beispiele zeigen, dass gezielte Versuche, neue Themen zu setzen, bei der UPR, jedoch mitunter auch im Staatenberichtsverfahren zunächst scheiterten. In anderen Fällen wurden Forderungen nur deshalb erfolgreich eingespeist, weil persönliche Kontakte der NGOs zu anderen Regierungen bestanden. Gibt es zudem ein aktuelles und öffentlich stark diskutiertes Thema, kann dies andere Themen in einer UPR-Überprüfung überlagern. Doch selbst wenn im Rahmen der UPR keine Empfehlungen zu einem Thema ausgesprochen wurden, ergab sich für NGOs möglicherweise ein positiver Effekt daraus, dass sich die Bundesregierung trotzdem aufgefordert fühlte, sich mit diesem Thema auseinanderzusetzen. Ein solches Verfahren kann somit auch außerhalb der offiziellen und sichtbaren Strukturen Wirkung entfalten.

Die Gestaltung der Umsetzungsphase durch die Bundesregierung
Während nach der ersten Überprüfung ein Follow-up-Prozess ausblieb, ergaben sich nach der zweiten Überprüfung gleich zwei Veranstaltungen, die als Bestandteil eines Follow-up-Prozesses zu bewerten sind. Dies war einerseits die von zivilgesellschaftlicher Seite initiierte öffentliche Nachbesprechung zwischen NGOs und der Regierungsdelegation in Genf, bei der die Regierungsvertreter die Bereitschaft zum konstruktiven Gespräch auf Augenhöhe zeigten und sich auf diese neue Form des Austauschs einließen. Andererseits war es ein Konsultationsgespräch, das auf Bestreben des DIMR und des FMR stattfand und eine Beteiligung an der Entwicklung des Antwortentwurfs der Bundesregierung auf den Bericht der Arbeitsgruppe ermöglichte. Den NGOs war hier insbesondere daran gelegen, durch konkrete Zusagen der Bundesregierung die Nachvollziehbarkeit der Umsetzungsfortschritte zu erhöhen und dadurch zu einer größeren Effektivität des Verfahrens beizutragen. Allerdings wurde dieses Gespräch von NGOs und dem DIMR als kaum gewinnbringend bewertet. Das DIMR hält derartige Follow-up-Gespräche grundsätzlich im Rahmen des

Staatenberichtsverfahrens für ergiebiger, da dabei anders als bei der UPR die sehr präzisen Empfehlungen der Fachausschüsse vorliegen. Auf die Akzeptanz der Empfehlungen wurde von den NGOs über dieses Gespräch hinaus kaum hingewirkt.

Markus Löning, der es vor der zweiten Überprüfung geschafft hatte, eine sehr konstruktive zivilgesellschaftliche Konsultation durchzuführen und dadurch dem Prozess in Deutschland größere Bedeutung zu verleihen, gestaltete die Umsetzungsphase nicht mehr mit, da er kurze Zeit später aus dem Amt ausschied. Das Auswärtige Amt zeigte sich zwar offen, auch beim Follow-up neue Wege zu gehen, die Initiative lag jedoch wie beschrieben auf Seiten der NGOs. Nach dem Follow-up-Gespräch gab es vom Auswärtigen Amt keine Initiative mehr, diesen langen Zeitraum zwischen den Überprüfungen in einer Weise zu gestalten, die es NGOs ermöglichte, die Umsetzung nachzuvollziehen. Die Möglichkeit, freiwillig einen Zwischenbericht einzureichen, wurde von der Bundesregierung nicht wahrgenommen, weil dies als zu zeitaufwändig und nicht sinnvoll erachtet wurde. Der vorhandene regelmäßige Austausch des Auswärtigen Amtes mit den NGOs und der alle zwei Jahre erscheinende Menschenrechtsbericht der Bundesregierung wurden hierfür als ausreichend erachtet. Der Menschenrechtsbericht erfüllt aus NGO-Sicht allerdings nicht denselben Zweck wie ein Zwischenbericht, der sich konkret mit dem Umsetzungsstand der UPR-Empfehlungen befasst. Die NGOs setzten sich daher gegenüber der Bundesregierung für eine Zwischenberichterstattung ein, was letztlich erfolglos blieb. Auch über Gespräche in unterschiedlichem Rahmen wurde in diesem Zusammenhang nachgedacht. Aufgrund des hohen Zeitaufwands und der ablehnenden Haltung des Auswärtigen Amtes kamen diese jedoch nicht zustande. Unter dem Blickwinkel der Transparenz und Nachvollziehbarkeit ist die fehlende Zwischenberichterstattung für die Einflussmöglichkeiten der NGOs als negativ zu bewerten.

Insgesamt wird über die ersten beiden Überprüfungszyklen hin deutlich, dass NGOs den Versuch unternahmen, den weiteren Prozess durch unterschiedliche Schritte zu begleiten und dadurch eine größere Transparenz in Bezug auf die Umsetzung zu erzeugen. Während im ersten Zyklus auf Regierungsseite hierfür keine Offenheit zu erkennen war, zeigte die Bundesregierung im zweiten Zyklus zumindest an einzelnen Stellen Bereitschaft zu solchen Schritten.

Umsetzung der UPR-Empfehlungen durch die Fachministerien

Die Empfehlungen, welche aus der UPR hervorgehen, decken sich inhaltlich in weiten Teilen mit abschließenden Bemerkungen der Fachausschüsse und sind im nationalen Diskurs daher in erheblichem Maße abgebildet. Daher sind sie auch in der Bearbeitung durch die Fachministerien miteinander verschränkt. Diese Bearbeitungsprozesse sind komplex und zeitintensiv, da eine Vielzahl von Akteuren auf Bundes- und Länderebene involviert ist. Die vielen allgemein formulierten Empfehlungen der UPR haben jedoch keine praktische Relevanz, da aus ihnen keine politischen Maßnahmen folgen. Aus Regierungssicht entfaltet die UPR unter diesem Aspekt somit kaum Wirkung. Dennoch können UPR-Empfehlungen einen zusätzlichen Anlass für die Befassung mit bestimmten Themen bieten und Handlungsdruck erzeugen oder verstärken. Auch als Argumentationshilfe innerhalb und zwischen den Ministerien können die UPR-Empfehlungen herangezogen werden. Dabei spielt für die Bundesregierung die Außenwirkung ihres Handelns bezüglich der Umsetzung und ihre Vorbildfunktion im Menschenrechtsschutz eine wichtige Rolle. Die Empfehlungen der Fachausschüsse sind jedoch im Vergleich zu denen der UPR relevanter, da ihnen durch die zugrunde liegenden völkerrechtlichen Verträge große Verbindlichkeit zukommt. Insgesamt bereichern sich beide Verfahren aus Sicht der Ministerien, indem jedes die Erkenntnisse des jeweils anderen mitberücksichtigt und in seiner Arbeit aufgreift. Für NGOs ergeben sich

aus der UPR zusätzliche Partizipationsmöglichkeiten, welche die beim Staatenberichtsverfahren vorhandene Beteiligung auf positive Weise ergänzt. Die UPR hat somit nicht, wie anfänglich befürchtet, zu einer Unterminierung und Schwächung des Staatenberichtsverfahrens beigetragen.

Insgesamt wird von den Ministerien der Mehrwert der UPR für den Menschenrechtsschutz in Deutschland über punktuelle Anlässe zur Befassung mit bestimmten Themen hinaus jedoch stark angezweifelt. Umso wichtiger wird die UPR allerdings für die internationale Ebene erachtet, auf der Deutschland deshalb seiner Vorbildrolle im Menschenrechtsschutz gerecht werden will. Der kontinuierliche Dialog über Menschenrechte, welchen die UPR zwischen der Bundesregierung und den Regierungen anderer Staaten ermöglicht, ist ein wichtiges Element dieses Verfahrens.

Lobbyarbeit der NGOs zur Durchsetzung ihrer Forderungen

NGOs nutzten die UPR in sehr unterschiedlicher Weise für ihre Arbeit. Ein wichtiger Vorteil für ihre Lobbyarbeit ergibt sich in jedem Fall aus der Regelmäßigkeit und den engeren Zeitabständen, in denen die UPR-Überprüfungen im Vergleich zum Staatenberichtsverfahren stattfinden. Die Häufigkeit, in der die Bundesregierung vor einem internationalen Gremium insgesamt ihre Menschenrechtspolitik darlegen muss, erhöht sich durch die UPR als zusätzlichem Verfahren deutlich. Nur vereinzelt wird das Verfahren jedoch als wirksames Druckmittel gegenüber der Regierung beschrieben und dies geht vorrangig auf die große Medienaufmerksamkeit bei der ersten Überprüfung zurück. NGOs, zu deren Anliegen die UPR keine oder nur sehr allgemeine Empfehlungen hervorgebracht hat, können das Verfahren jedoch kaum für ihre Arbeit nutzen. Weit aus stärker nehmen sie in ihrer Lobbyarbeit Bezug auf die detaillierteren Empfehlungen der Fachausschüsse. Diese werden von den Ministerien aufgrund der ihnen zugrundeliegenden ratifizierten Verträge ernster genommen als die Empfehlungen

der UPR. Eine konkrete Bezugnahme der NGOs auf UPR-Empfehlungen fand deshalb nur vergleichsweise wenig statt. Wie die Beispiele gezeigt haben, versuchten NGOs, ihre Forderungen in alle internationalen Überprüfungsverfahren einzubringen, die ihnen hierfür als geeignet erschienen. Anschließend integrierten sie die Ergebnisse jener Verfahren in ihre Gesamtaktivitäten auf nationaler Ebene. Die internationalen Überprüfungsverfahren ergänzen sich somit gegenseitig sowohl in ihren zeitlichen Abständen als auch inhaltlich und bieten den NGOs verschiedene Gelegenheiten und Argumentationshilfen für ihre Arbeit. Besonders wertvoll ist dabei, dass die überprüften Staaten im Rahmen der UPR zu jeder Empfehlung offiziell Stellung beziehen müssen. Aus den internationalen Überprüfungsverfahren ergeben sich somit sehr positive Synergieeffekte für die Arbeit der NGOs.

Trotz der Transparenz und guten Nachvollziehbarkeit des Verfahrens und der zu Beginn hohen Medienaufmerksamkeit nutzte die Mehrheit der NGOs die UPR nicht für ihre Presse- und Öffentlichkeitsarbeit. Dies ist teils auf fehlende Ressourcen der NGOs zurückzuführen, teils auf das als gering wahrgenommene Interesse der Journalisten und die begrenzte Eignung des Verfahrens für Pressearbeit. Lediglich AI und das FMR begleiteten das Verfahren überhaupt pressetechnisch. Die zentrale Rolle des FMR wird auch hier deutlich, durch dessen Pressearbeit sich seine Mitgliedsorganisationen ausreichend vertreten sahen und dessen Durchschlagkraft von den NGOs als deutlich höher eingeschätzt wurde als die ihrer eigenen Pressearbeit. Aufgrund der Komplexität und der enormen Bandbreite an Themen scheint sich die UPR für Journalisten wenig für eine Berichterstattung zu eignen, weshalb das Interesse nach dem ersten Zyklus erheblich abnahm.

Ausblick auf zukünftige Entwicklungen

Der dritte Überprüfungszyklus lässt Tendenzen erkennen, die für die weitere Entwicklung des Verfahrens und seine Bedeutung in Deutschland vielsagend sind.

So lässt sich beobachten, dass verschiedene Akteure auf eine größere Effektivität und Wirksamkeit der UPR abzielen. Das VN-Hochkommissariat unternahm den Versuch, durch neue Richtlinien für die NGO-Berichte die Umsetzungsfortschritte in den überprüften Staaten insgesamt nachvollziehbarer zu machen. Auch wenn kaum eine NGO das vom OHCHR vorgeschlagene System einer Matrix nutzte, so sind dennoch deutliche Anstrengungen der NGOs sichtbar, ihre Berichte besser auf die UPR zuzuschneiden, darin den Bezug zur vorherigen Überprüfung herzustellen und dadurch eine bessere Nachvollziehbarkeit des Umsetzungsstands zu ermöglichen. Allerdings gab es auch NGOs, die sich nicht mehr an der dritten Überprüfung beteiligten, weil sie keinen Nutzen für ihre Arbeit sahen oder die Prioritäten innerhalb der NGO auf andere Bereiche gelegt wurden.

Eine positive Entwicklung zeigt sich bei den zivilgesellschaftlichen Konsultationen vor den Überprüfungen, die transparent und unter zunehmend großer Beteiligung nichtstaatlicher Akteure stattfinden und dadurch wichtige Zugangswege zu den Ministerien eröffnen. Ihre Funktion als Forum für Austausch und Diskussion menschenrechtlicher Herausforderungen können diese Veranstaltungen jedoch nur sehr begrenzt erfüllen. Aufgrund der Übertragung im Internet kam hier im dritten Zyklus kein Dialog mit den anwesenden Ministerien zustande. Obwohl eine Liveübertragung für die Transparenz des UPR-Prozesses und die zivilgesellschaftlichen Beteiligungsmöglichkeiten positiv zu bewerten ist, hat sie aus inhaltlicher Sicht nachteilige Konsequenzen. Der Anspruch an einen möglichst transparenten nationalen Prozess kann sich in der Praxis somit negativ auf Inhalt und Ergebnisse auswirken, wenn dadurch ein

Dialog mit den Ministerien und eine Positionierung zu den offenen Fragen unterbleiben. Daher wäre zu überdenken, ob dieses Format bei zukünftigen Konsultationen einem vertraulicheren Rahmen weichen sollte, der einen ergiebigen inhaltlichen Austausch ermöglicht.

Sehr positiv stellt sich hingegen die Entwicklung in Bezug auf das Follow-up dar. Hier konnten sich NGOs und Ministerien in konstruktiver Weise über den Umgang mit dem Überprüfungsergebnis verständigen: Den NGOs wurde ermöglicht, eigene thematische Schwerpunkte zu setzen und der mündliche Austausch über die international getätigten Zusagen scheint auch der Umsetzung Nachdruck verliehen zu haben. Schließlich zeigte sich die Menschenrechtsbeauftragte Bärbel Kofler offen für einen weiteren Dialog über die Umsetzungsfortschritte, sofern NGOs hierfür die Initiative ergreifen werden. Auch wenn es stark von den Ressourcen der NGOs abhängen wird, inwieweit ihnen dies möglich ist, zeigen sich dennoch bei den Beteiligten eine sehr konstruktive Haltung und die Bereitschaft, in ein wirksameres Verfahren und größere Nachhaltigkeit der Prozesse zu investieren.

8.2 Zentrale Aspekte für Beteiligung und Einfluss der NGOs

Die Fallstudie ergibt vier Aspekte, die hinsichtlich der Beteiligungs- und Einflussmöglichkeiten von NGOs im UPR-Verfahren besonders wichtig sind.

Ressourcen

Der hohe Zeitaufwand für die Beteiligung an der UPR und begrenzte Ressourcen führen dazu, dass NGOs das Verfahren häufig nur selektiv nutzten. So erstellten sie beispielsweise einen Bericht für die UPR, nahmen jedoch nicht an der zivilgesellschaftlichen Konsultation teil oder konnten nicht für Lobbyarbeit nach Genf reisen. Inhaltlich versuchten sie, dieselben

Anliegen in verschiedene menschenrechtliche Überprüfungsverfahren einzuspeisen und griffen dabei schwerpunktmäßig auf bereits vorhandene Themen und Positionen zurück. Ihre nationale Lobbyarbeit im Anschluss an die Überprüfungen schnitten sie nicht gesondert auf einzelne Verfahren zu. Vielmehr integrierten NGOs in der Umsetzungsphase soweit möglich alle menschenrechtlichen Überprüfungsverfahren in ihre nationale Arbeit und nutzten die sich daraus ergebenden Synergieeffekte. Pressearbeit wurde aufgrund des Aufwands kaum betrieben, um den Forderungen Nachdruck zu verleihen. Eine kontinuierliche Begleitung und Partizipation an der UPR in all ihren Phasen und unter Nutzung der zahlreichen Möglichkeiten zur Beteiligung und Einflussnahme fand bei der Mehrheit der NGOs nicht statt. Schließlich gab es auch NGOs, die aufgrund des hohen Aufwands und des aus ihrer Sicht geringen Nutzens von einer erneuten Partizipation absahen. Es wird daran deutlich, dass die Kapazitäten der NGOs, sich an der UPR zu beteiligen, und ihre Bereitschaft, dafür zusätzlich Arbeit zu investieren, nicht überschätzt werden sollten. Auch wenn die UPR den NGOs vielfältige Partizipationsmöglichkeiten bietet, können sie diese nur bis zu einem gewissen Umfang nutzen. Am Ende steht bei nicht wenigen NGOs zudem die Frage, ob das Verfahren den hohen Aufwand tatsächlich rechtfertigt oder ob die verfügbaren Ressourcen an anderer Stelle effektiver eingesetzt werden könnten (Heiden: 67; Rathgeber: 01: 126).

Wirksame Partizipation durch Vernetzung

Gerade wegen des zeitlichen Aufwands für die Partizipation an der UPR spielt die Vernetzung und Arbeitsteilung der NGOs untereinander eine zentrale Rolle. Ein NGO-Netzwerk übernimmt in allen Phasen der UPR eine wichtige Funktion für die Beteiligung seiner Mitgliedsorganisationen. Dies beginnt bei der Erstinformation über das Verfahren und wichtige Fristen in diesem Zusammenhang und geht über die Unterstützung bei

der Erstellung der NGO-Berichte oder der Lobbyarbeit bis hin zur Teilnahme an den relevanten Konsultationsterminen und Veranstaltungen. Die Mitgliedschaft in einem Netzwerk kann darüber entscheiden, ob eine Beteiligung einzelner NGOs an der UPR überhaupt stattfindet. In Bezug auf die NGO-Berichte ist festzuhalten, dass die Durchschlagkraft einer gemeinsamen Stellungnahme im Vergleich zu Berichten einzelner NGOs als wesentlich wirkungsvoller erachtet wird, auch wenn dadurch Einzelanliegen weniger im Fokus stehen. Ferner kann ein Netzwerk seine Mitgliedsorganisationen bei der Pre-session, der Durchführung von Advocacy-Aktivitäten in Genf und dem interaktiven Dialog vertreten und im Anschluss über wesentliche Inhalte und Ergebnisse informieren. Diese können sie dann für ihre weitere Arbeit auf nationaler Ebene nutzen. Da für viele NGOs die Beteiligung in dieser Form einschließlich der Präsenz in Genf aus Ressourcengründen nicht oder nur eingeschränkt möglich ist, erfüllt ein NGO-Netzwerk hier eine besonders wichtige Funktion für ihre Partizipation und die Chancen, Einfluss auf das Verfahren zu nehmen. Es bleibt abzuwarten, ob NGO-Netzwerke langfristig insbesondere für die Beteiligung kleinerer NGOs und solcher Organisationen, die über keine Kenntnisse der VN-Verfahren und unzureichende Ressourcen verfügen, zentral sein werden. In jedem Fall vereinfacht das UPR-Verfahren für solche Organisationen aufgrund seiner Modalitäten die Beteiligung im Vergleich zum Staatenberichtsverfahren, das eine viel stärkere rechtliche Auseinandersetzung der NGOs mit ihren Forderungen voraussetzt. Schließlich zeigt sich, dass die Aktivitäten eines Netzwerks in Bezug auf nationale Umsetzungsmaßnahmen deutlich größere Wirkung entfalten können, wenn sich die einzelnen Mitgliedsorganisationen in ihrer Lobbyarbeit abstimmen und als national und international sichtbarer Akteur Druck auf die politischen Entscheidungsträger erzeugen.

Neben der Vernetzung der NGOs untereinander übernahm das Deutsche Institut für Menschenrechte in der Vorbereitung der

zweiten Überprüfung ebenfalls eine wichtige Rolle, indem es durch Information und Beratung die NGO-Beteiligung an der UPR förderte.

Fehlende Institutionalisierung

Der dritte Aspekt, der erhebliche Auswirkungen auf die NGO-Beteiligung und ihre Einflussmöglichkeiten auf die UPR hat, ist die fehlende institutionelle Anbindung des Verfahrens. So hängt es bisher ganz erheblich von einzelnen zuständigen Personen auf Seiten der Bundesregierung ab, welche Prozesse auf nationaler Ebene im Zusammenhang mit der UPR stattfinden und wie die Beteiligungsmöglichkeiten von NGOs dabei ausgestaltet sind.

Auf Seiten der Bundesregierung kommt dem Menschenrechtsbeauftragten für die UPR bisher eine entscheidende Rolle zu. Wie deutlich wurde, ist die Ausgestaltung der Prozesse, welche im Zusammenhang mit der UPR stattfinden, nicht im engeren Sinne institutionalisiert und die Freiheit, welche die UPR den Regierungen dabei einräumt, birgt die Gefahr, dass sich dies negativ auf die Beteiligungsmöglichkeiten der NGOs auswirkt. Die Begleitung und Ausgestaltung der nationalen Prozesse ist im Aufgabenkatalog des Menschenrechtsbeauftragten nicht festgeschrieben, so dass es in seinem persönlichen Ermessen liegt, in welchem Umfang er diese Aufgabe wahrnimmt. Es waren im zweiten und dritten Zyklus jedoch die Inhaber dieses Amtes, die sich in bedeutender Weise für die mit der UPR verbundenen Prozesse zivilgesellschaftlicher Beteiligung einsetzten. So prägte Markus Löning im Gegensatz zu seinem Amtsvorgänger die Prozesse im zweiten Zyklus in herausragender Weise und ermöglichte eine Form der Partizipation, die es vorher in dieser Art nicht gegeben hatte. Mit dem absehbaren Ende seiner Amtszeit fehlte er als Antriebskraft für die Gestaltung der Umsetzungsphase, was deutlich vor Augen führt, wie sehr die nationalen Prozesse von der Person in diesem Amt abhängen. Schließlich zeigt sich im dritten Zyklus, wie positiv sich

die Offenheit und Bereitschaft der Menschenrechtsbeauftragten Bärbel Kofler für einen konstruktiven und nachhaltigen Follow-up-Prozess auf das Verfahren auswirken kann. Nicht nur gelang es der Menschenrechtsbeauftragten, der Bedeutung der auf internationaler Ebene getätigten Zusagen gegenüber den Ministerien Nachdruck zu verleihen und dadurch der Umsetzung der Empfehlungen einen entsprechend hohen Stellenwert einzuräumen. Es zeichnet sich auch ab, dass NGOs und Bundesregierung nun erstmals im Rahmen der UPR in einen Austausch über die Umsetzungsfortschritte treten werden. Dies ist für die Einflussmöglichkeiten der NGOs eine bedeutende Entwicklung.

Allerdings muss erwähnt werden, dass es auch innerhalb der NGOs nicht selten von einer einzelnen, für die UPR zuständigen Person und ihrem Einsatz abhängt, ob sich NGOs überhaupt beteiligen, in welcher Form und welchem Umfang sie dies tun und wie sie dabei strategisch vorgehen. Dies trifft genauso auf die Nachverfolgung der Umsetzungsfortschritte und die damit verbundene Lobby- und Pressearbeit zu. Die Fallstudie zeigte, dass der Wechsel dieser Zuständigen zu einem Strategiewechsel in Bezug auf die UPR-Beteiligung oder sogar zu einem Wegfall der Beteiligung führen kann. Auch bei einer Reihe von NGOs scheint die UPR-Beteiligung im dritten Zyklus noch nicht in der Form etabliert zu sein, wie es beim Staatenberichtsverfahren vielfach der Fall ist.

Zusammenwirken menschenrechtlicher Überprüfungsverfahren
Schließlich verdeutlicht die Fallstudie, dass sich in der Gesamtchau nur einzelne Beispiele ausmachen lassen, bei denen nachvollzogen werden kann, wie das UPR-Verfahren zur Umsetzung bestimmter politischer Maßnahmen beigetragen hat. Auch in diesen Fällen sind Erfolge jedoch nicht der UPR alleine zuzuschreiben, sondern ergeben sich aus dem Zusammenspiel der verschiedenen internationalen Überprüfungsverfahren und langjähriger intensiver Lobbyarbeit der NGOs. In den beiden

vorgestellten Fällen gelang es NGOs, ihre Forderungen, unterstützt von politischen Akteuren, über einen langen Zeitraum wiederholt in die politische Diskussion hineinzutragen. Sie speisten die Forderungen dabei gleichzeitig erfolgreich in mehrere internationale Überprüfungsverfahren ein, wobei die UPR in diesem Zusammenhang eine Reihe zusätzlicher Anlässe eröffnete. Die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung war somit auf nationaler und internationaler Ebene in deutlich kürzeren Abständen Gegenstand einer Überprüfung als vor Einführung des UPR-Verfahrens. Ob die Empfehlungen, gleich aus welchem der internationalen Verfahren sie stammen, umgesetzt werden, hängt jedoch letztlich stets von den regierenden Parteien ab.

Bei den beschriebenen Beispielen handelt es sich um einzelne Fälle einer positiv verstärkenden Wirkung des UPR-Verfahrens für Forderungen von NGOs. Diese direkte Wirkung des Verfahrens, wie sie das Bumerang-Modell beschreibt, ist jedoch vielfach nur schwer zu bestimmen. In dem beschriebenen Gesamtkontext erzeugte die UPR jedoch in mehrerlei Hinsicht auch auf indirekte Weise Wirkung, die sich für die Einflusschancen von NGOs als wichtig erwies.

8.3 Indirekte Wirkungen des UPR-Verfahrens

Neue Formen des Austauschs zwischen Bundesregierung und NGOs

Zunächst bildeten sich im Verlauf der drei Überprüfungszyklen neue Formen der Kommunikation und des Austauschs zwischen der Bundesregierung und den NGOs in Deutschland heraus. Dies zeigte sich erstmals sehr deutlich bei der zivilgesellschaftlichen Konsultation vor der zweiten Überprüfung, welche in einem öffentlichen und transparenten Rahmen stattfand, den es zuvor für Gespräche mit ähnlicher Zielsetzung nicht gab. Nach der Überprüfung ließ sich die Regierung eben-

falls auf ein öffentliches, sehr konstruktives Gespräch mit den NGOs zu den Überprüfungsergebnissen ein. Diese Diskussion der Ergebnisse sendete das klare Signal sowohl an die NGOs als auch an die internationale Staatengemeinschaft, dass trotz der unterschiedlichen Rollen, die Regierung und NGOs einnehmen, gemeinsam ein konstruktiver und nachhaltiger Prozess zur Verbesserung des Menschenrechtsschutzes angestoßen werden kann. Schließlich zeichnet sich auch eine neue Form des Austauschs über die Umsetzungsfortschritte ab, die im Zusammenhang mit internationalen Überprüfungsverfahren so bisher nicht üblich war. Anstelle einer Zwischenberichterstattung durch die Bundesregierung soll der Stand der Umsetzung mit den NGOs zukünftig im persönlichen Gespräch durch die zuständigen Fachministerien erläutert werden. Da NGOs diesen Stand von außen nicht im Detail nachverfolgen können und ihnen zum Teil der Einblick fehlt, weshalb sich die Umsetzung bestimmter Empfehlungen möglicherweise verzögert, werden dadurch in ganz anderem Maße als zuvor Nachvollziehbarkeit und Transparenz des Regierungshandelns erreicht. Zudem tragen derartige Gespräche dazu bei, dass sich die Ministerien in deutlich kürzeren Zeitabständen mit den Empfehlungen befassen, welche die Bundesregierung auf internationaler Ebene akzeptiert hat, was durchaus auch die Chancen für eine zügigere Umsetzung erhöhen kann. Es bleibt zwar der Initiative der NGOs überlassen, ein solches Gespräch anzustoßen, und die Fortführung und Aufrechterhaltung dieses Austauschs bedeutet für diese einen erheblichen Arbeitsaufwand. Langfristig wird dies jedoch zu einer größeren Wirkkraft der UPR auf die nationalen Prozesse beitragen und die Durchsetzung der NGO-Forderungen unterstützen.

Herausbildung neuer Kooperationen zwischen NGOs

Die Untersuchung der NGO-Beteiligung in den EU-Mitgliedsstaaten hatte bereits darauf hingedeutet, dass sich NGOs, zwischen denen vorher keine Arbeitsbeziehungen bestanden, für

die UPR zusammenschlossen. Dies bestätigt die Fallstudie. Die Tatsache, dass im Rahmen der UPR die gesamte Menschenrechtssituation eines Landes überprüft wird, führte zu neuen Kontakten und Kooperationen zwischen den zivilgesellschaftlichen Akteuren, die sich in das Verfahren einbrachten. Solche neuen persönlichen Kontakte ergaben sich einerseits durch die Koordinierung der gemeinsamen Berichte, da sich durch die thematische Breite der UPR eine Vielzahl von NGOs mit unterschiedlichen Arbeitsschwerpunkten an ein und demselben Verfahren beteiligten. Darüber hinaus waren es auch die neuen Formate der NGO-Beteiligung, wie die zivilgesellschaftliche Konsultation und die Pre-session, in deren Rahmen NGO-Vertreter in Kontakt kamen, die bis zu diesem Zeitpunkt keine Berührungspunkte hatten. Die neu etablierte Zusammenarbeit bezog sich im Anschluss jedoch nicht nur auf die UPR selbst, sondern erwies sich unter anderem auch für die Beteiligung am Staatenberichtsverfahren als gewinnbringend. Über die bereits vorhandene Kooperation hinaus gingen von der UPR somit neue Vernetzungsimpulse aus, die zu einer langfristigen Zusammenarbeit zivilgesellschaftlicher Organisationen im Rahmen anderer menschenrechtlicher Überprüfungsverfahren führten. Für die Zivilgesellschaft kann sich die bessere Koordination und engere Abstimmung ihrer Aktivitäten positiv auf ihre Einflussmöglichkeiten im Rahmen solcher Verfahren auswirken.

8.4 Handlungsoptionen für eine effektivere Nutzung der UPR durch NGOs

Es wurde an zahlreichen Stellen des vorhergehenden Kapitels deutlich, dass der UPR-Prozess insgesamt Schwächen aufweist und im Sinne einer größeren Wirkkraft verbesserungsbedürftig ist. Dies ist ein Grund, weshalb die UPR dem Staatenberichtsverfahren für Ministerien und NGOs in ihrer Bedeutung unterliegt und für die Durchsetzung der NGO-Forderungen eine geringere Rolle spielt. Insbesondere die größere Verbindlich-

keit der Empfehlungen des Staatenberichtsverfahrens sowie die sehr viel präziseren Empfehlungen, die daraus hervorgehen, verleihen dem Staatenberichtsverfahren seine Bedeutung. Dennoch haben NGOs die Möglichkeit, innerhalb der vorhandenen Modalitäten der UPR ihre eigene Beteiligung an dem Prozess effektiver zu gestalten und dadurch dem Verfahren und ihren Forderungen zu mehr Durchschlagskraft zu verhelfen. Dies ist durchaus eine Frage, mit der sich NGOs auch selbstkritisch befassen (Rathgeber⁰¹: 191). Aus den Erkenntnissen der Fallstudie lassen sich somit Handlungsempfehlungen für NGOs ableiten, wie sie die ihnen zustehenden Partizipationsrechte besser nutzen und ihren Einfluss auf das Verfahren vergrößern können.

- Zunächst können Inhalt und Form der Berichte dazu beitragen, dass die zentralen Anliegen der NGOs besser in die Überprüfung Eingang finden und dort detaillierter wiedergegeben werden. Dafür kann es sich in Bezug auf die Form der Berichte als vorteilhaft erweisen, diesen zunächst die Kernforderungen voranzustellen, bevor die Themen im Anschluss ausführlicher begründet werden. Dabei kann die Konzentration auf wenige wesentliche Forderungen die Sichtbarkeit dieser Punkte erhöhen und beugt der Überfrachtung des ohnehin thematisch breiten Verfahrens vor. Dies gilt nicht nur für Einzelberichte, bei denen trotz der Wortbeschränkung ausreichend Platz für die Nennung einer Vielzahl von Themen wäre. Auch bei gemeinsamen Stellungnahmen einer größeren Anzahl von NGOs sollte das Ziel nicht primär sein, eine Vielzahl kleiner Einzelaspekte aus dem Arbeitsbereich jeder beteiligten NGO zu erwähnen. Vielmehr könnten die Forderungen in einen größeren Zusammenhang gestellt und zu einer Gesamtperspektive der menschenrechtlichen Herausforderungen zusammengeführt werden. Dafür bietet die UPR eine Chance, die sich in dieser Form aus keinem

anderen Verfahren ergibt. Gleichzeitig werden wichtige Forderungen der NGOs dadurch nicht aus den internationalen Überprüfungsverfahren herausfallen, da die thematisch stärker eingegrenzten Staatenberichtsverfahren im Gegenzug die Möglichkeit eröffnen, sich detaillierter zu den zahlreichen Einzelaspekten der Umsetzung eines bestimmten Vertrags zu äußern. Die Unterschiede der Überprüfungsverfahren sollten daher nicht nivelliert, sondern im Gegenteil gezielter genutzt werden. Dies würde auch der von den Ministerien kritisierten fehlenden Fokussierung entgegenreten, die sich für die nationalen Aushandlungsprozesse als kontraproduktiv erweisen kann. Der Inhalt der Berichte darf weder dem Zufall überlassen werden, noch sollte er lediglich aus einer Übernahme bereits ausformulierter Forderungen aus anderen Verfahren bestehen, auch wenn sich dadurch der Arbeitsaufwand verringern ließe. Für die Nachvollziehbarkeit der Umsetzungsfortschritte ist zudem ein Bezug zu den UPR-Empfehlungen der vorherigen Überprüfung erforderlich, wie dies bereits bei einer Reihe von NGO-Berichten zu beobachten ist. Um in einem gemeinsamen Bericht die angesprochene Gesamtperspektive auf die Menschenrechtssituation zu entwickeln, wäre zudem eine stärkere Vernetzung und Einbindung möglichst vieler zivilgesellschaftlicher Akteure sinnvoll. Ein solcher Bericht, der an die Stelle zahlreicher Einzelberichte treten würde, könnte dadurch deutlich an Durchschlagskraft gewinnen.

- Um die UPR dauerhaft zu einem relevanten Verfahren zu machen, in dem wichtige menschenrechtliche Herausforderungen behandelt werden und deren Ergebnisse Bedeutung für den Menschenrechtsschutz beigemessen werden kann, ist es erforderlich, dass NGOs wichtige Themen durch ihre regelmäßige Beteiligung

kontinuierlich in die Überprüfung hineintragen. Es darf nicht vom Engagement einzelner Personen abhängen, ob eine NGO-Beteiligung überhaupt stattfindet. Vielmehr muss, wie dies beim Staatenberichtsverfahren der Fall ist, auch bei der UPR Kontinuität in der Beteiligung und hinsichtlich der Themenbereiche entstehen, die eingebracht werden.

- Mit Blick auf eine inhaltlich ergiebige Diskussion zwischen Ministerien und NGOs sollte zudem überdacht werden, ob bei der zivilgesellschaftlichen Konsultation weiterhin eine Übertragung im Internet eingefordert wird. Die geringere Transparenz, welche durch einen vertraulicheren Rahmen entstehen würde, würde sich voraussichtlich positiv auf die inhaltlichen Ergebnisse dieser Gespräche auswirken und dadurch letztlich einen größeren Beitrag zum Menschenrechtsschutz leisten, als dies ein Prozess tut, der in erster Linie äußeren Ansprüchen an Transparenz genügt.
- Die Lobbyarbeit gegenüber anderen Staaten sollte sich gezielt auf solche Regierungen konzentrieren, die international als glaubwürdiger menschenrechtspolitischer Akteur wahrgenommen werden und deren Empfehlungen aus diesem Grund von der Bundesregierung ernst genommen werden.
- Schließlich bietet auch der Follow-up-Prozess Gelegenheiten, die Umsetzung enger zu begleiten und auf diese hinzuwirken. NGOs sollten die Initiative für einen Austausch zur Halbzeit zwischen den Überprüfungen ergreifen und darauf hinwirken, dass sich auch dies langfristig als fester Bestandteil der nationalen Prozesse etabliert. Die Begleitung des Umsetzungsprozesses, die Suche nach einem regelmäßigen Austausch mit den Ministerien über die Umsetzung und das Anmahnen, sofern diese ausbleibt, stellen mit Sicherheit einen er-

heblichen Zeitaufwand für NGOs dar. Genauso ist eine entsprechende Pressearbeit ein Aspekt im gesamten Prozess, der zusätzlichen Aufwand bedeutet, jedoch dazu führen kann, dass eine breitere Öffentlichkeit von dem Verfahren und den darin behandelten Themen erfährt. Diese vielfältigen Maßnahmen können jedoch dazu führen, dass auf nationaler Ebene die Resonanz erreicht wird, welcher das Überprüfungsergebnis bedarf, um Wirkung entfalten zu können (Gusy 201b: 42).

- Für den gesamten Prozess kann eine noch bessere Abstimmung aller am Verfahren beteiligten oder von den dort behandelten Themen betroffenen Akteure gewinnbringend sein. Dies bezieht sich einerseits auf das Nationale Menschenrechtsinstitut, mit dem eine Abstimmung der Berichtsinhalte wichtigen Themen mehr Nachdruck verleihen kann. Auch über ein Verfahren der gegenseitigen Information über Umsetzungsfortschritte, das allen Beteiligten einen besseren Überblick über den Stand der Umsetzungsmaßnahmen ermöglicht und somit für die einzelnen NGOs eine Arbeitserleichterung darstellt, könnte nachgedacht werden. Doch ebenso könnte ein stärkerer Austausch mit dem Menschenrechtsausschuss des Deutschen Bundestags über die zentralen Forderungen der NGOs und die Umsetzungsfortschritte in diesem Bereich dazu führen, dass Themen in den politischen Diskurs hineingetragen und auf die Regierungsagenda gesetzt werden. Der Ausschuss könnte zu einem wichtigen Akteur für die Forderungen der NGOs werden, dessen Handlungsmöglichkeiten NGOs im Zusammenhang mit der UPR noch stärker in Anspruch nehmen könnten.

Wie NGOs das Verfahren letztlich nutzen, bleibt ihnen selbst überlassen und es gibt verschiedene Wege und Möglichkeiten, da solche Verfahren je nach Land unterschiedlich wirken kön-

nen (Jetz: 208; Voß-Kyeck: 104). Vieles von dem, was an dem Verfahren und der NGO-Beteiligung verbesserungswürdig ist, hängt von den Ressourcen der Beteiligten ab. Doch neben der Bereitschaft der NGOs ist auch bei den zentralen Akteuren auf Regierungs- und Parlamentsseite Offenheit und Wille erforderlich, die UPR zu einem effektiven Verfahren zu machen, an dem NGOs in bedeutungsvoller Weise beteiligt werden. Ist dies der Fall, können daraus Prozesse entstehen, die es ohne die UPR in dieser Form nicht gegeben hätte und die zu einer Verbesserung des Schutzes und der Achtung von Menschenrechten beitragen.

8.5 Schlussfolgerungen für die theoretische Debatte zur Wirkung von internationalem Menschenrechtsmonitoring

Was kann Menschenrechtsmonitoring somit in einem Kontext leisten, wie ihn die UPR bietet, und welche Rolle nehmen NGOs darin ein? Diese Frage wurde im theoretischen Teil der vorliegenden Arbeit aufgeworfen und ist auch im dritten Zyklus für NGOs weiterhin aktuell. Deutlich sichtbar wurde die Unsicherheit der befragten NGOs, ob das Verfahren für den Menschenrechtsschutz in Deutschland tatsächlich einen Mehrwert bietet und somit ihr Engagement im Zusammenhang mit der UPR gewinnbringend ist (Hausmann: 166; Rathgeber⁰¹: 189). Aus den vorhergehenden Kapiteln geht deutlich hervor, welche Funktionen des Menschenrechtsmonitorings das UPR-Verfahren erfüllen kann.

An erster Stelle bietet es eine Diskussionsplattform, die den Austausch über menschenrechtliche Herausforderungen im Menschenrechtsrat mit großer Öffentlichkeit und Transparenz ermöglicht. Die Agora-Funktion kann somit als zentrale Funktion der UPR bewertet werden, die durch dieses Verfahren in ganz besonderem Maße erfüllt wird. Alle VN-Mitgliedsstaaten

müssen bei der UPR regelmäßig über ihre Menschenrechtspolitik berichten und sich der Diskussion mit der internationalen Staatengemeinschaft stellen. Durch ihre Regelmäßigkeit und die engeren Zeitabstände der Überprüfungen bringt die UPR dabei größere Kontinuität in die Diskussion über die Menschenrechtspolitik der VN-Staaten. Ihre Bedeutung für den Menschenrechtsschutz zieht sie gerade aus dem wiederholten Hinweisen auf bestimmte Probleme, dem Hochhalten von Standards und der kontinuierlichen Aufmerksamkeit für die diskutierten Themen. Die UPR zielt somit klar auf Mechanismen des deliberativen Menschenrechtsschutzes ab.

Es ist dabei allerdings ein besonderes Charakteristikum der UPR, dass in diesem Aushandlungsprozess Menschenrechtsstandards gegebenenfalls durch die Staaten verallgemeinert oder sogar verwässert werden können. Umso wichtiger ist daher die Rolle von NGOs, die zentralen menschenrechtlichen Probleme immer wieder in das Verfahren einzuspeisen. Dabei ist der im Bumerang-Modell beschriebene Mechanismus zu beobachten. Hingegen zielt die UPR nicht auf die Entwicklung von Menschenrechtsnormen ab, und auch deren Interpretation kann in diesem Verfahren nur am Rande eine Rolle spielen. Diese wichtige Funktion können hingegen andere Verfahren, allen voran die Fachausschüsse im Rahmen des Staatenberichtsverfahrens, aber auch durch die Erarbeitung ihrer allgemeinen Kommentare erfüllen. Doch auch bei der UPR geht es nicht nur um die Diskussion der Menschenrechtspolitik der überprüften Staaten, auch wenn diese im Zentrum der Aufmerksamkeit steht. Am Ende zielt auch dieses Verfahren auf die Umsetzung der ausgesprochenen Empfehlungen ab. Die UPR bietet für das Monitoring dieser Umsetzung durch die nationale Öffentlichkeit regelmäßig Gelegenheiten, schafft Aufmerksamkeit für die Empfehlungen und es gelingt dadurch, Umsetzungsdruck zu erzeugen und aufrechtzuerhalten. Allerdings müssen NGOs diese Gelegenheiten auch ergreifen und strategisch sowie kontinuierlich nutzen. Diesbezüglich wurden

Handlungsoptionen aufgezeigt, um dieses Potential besser auszuschöpfen. Wie das Zitat zu Beginn dieses Kapitels verdeutlicht, können internationale Monitoringverfahren somit nur den Anstoß zur Diskussion der menschenrechtlichen Herausforderungen geben. Ihre Bearbeitung findet auf nationaler Ebene statt und hängt in erster Linie von den beteiligten nationalen Akteuren und ihrem Einsatz für das Verfahren ab. Die Umsetzung der Empfehlungen ist jedoch nicht das alleinige Kriterium für die Wirkung der UPR. In diesem Fall wäre die Bilanz des Verfahrens in vielen der überprüften Staaten vergleichsweise negativ, weil eine Vielzahl der Empfehlungen trotz ihrer Akzeptanz durch die Regierungen nicht umgesetzt wird. Doch selbst in diesen Fällen kann dem Verfahren ein Wert für den Menschenrechtsschutz zuerkannt werden. Denn trotz ausbleibender oder unzureichender Umsetzung wurden und werden die menschenrechtlichen Herausforderungen im Rahmen des Verfahrens diskutiert und wiederholt auf die politische Agenda gesetzt, bis sich Fortschritte im Sinne der Empfehlungen zeigen. Letztlich wird die UPR ihre Wirkkraft nur im Zusammenspiel der internationalen Gemeinschaft und der nationalen politischen Öffentlichkeit entfalten können. Ist dies gegeben, kann das Verfahren zu einem wichtigen Instrument für den Schutz und die Achtung von Menschenrechten werden.

8.6 Ausblick

Auch im dritten Überprüfungszyklus bleiben weiterhin viele Fragen offen, welche die Wirkkraft der UPR und die Rolle der verschiedenen am Verfahren beteiligten Akteure betreffen. Die Übersicht über die NGO-Beteiligung in den einzelnen EU-Staaten wirft unter anderem die Frage auf, weshalb es derart große Unterschiede zwischen den EU-Ländern in Bezug auf die NGO-Beteiligung gibt. Weshalb führte die UPR in manchen Ländern beispielsweise zur Herausbildung von NGO-Koalitionen ausschließlich für dieses Verfahren, in anderen

jedoch nicht, und weshalb schlossen sich in manchen EU-Ländern derart viele NGOs für gemeinsame Berichte zusammen, während dies in anderen Ländern fast vollständig ausblieb? Auch die Rolle von weiteren Akteuren wie beispielsweise Parlamentariern wurde im Zusammenhang mit der UPR noch kaum beleuchtet. Und schließlich werfen die Entwicklungen, die in Deutschland im Zusammenhang mit der UPR stehen, verschiedene Fragen auf, denen es nachzugehen lohnt. Wird es beispielsweise eine Umkehr in Bezug auf den Ablauf zivilgesellschaftlicher Konsultationen, weg von dem öffentlichen Rahmen geben, und welche Auswirkungen hätte dies auf das Verfahren? Verfestigen sich die Tendenzen, die sich für die Umsetzungsphase nun in Bezug auf die Zusammenarbeit von Regierung und NGOs abzeichnen, und welche Wirkung kann dies für die Umsetzung von Empfehlungen entfalten? Dies sind nur einige Fragen, zu denen weitere Forschung lohnenswert erscheint.

Die großen Hoffnungen, die mit der Einführung der UPR verbunden waren, können in der erwarteten Form wohl nicht erfüllt werden. Dies kristallisiert sich in der vorliegenden Arbeit klar heraus. Zu sehr ist das Verfahren dominiert von den Schwächen, die sich aus dem politischen Charakter und seinen Modalitäten ergeben. Zu sehr besteht bei vielen Staaten eine Kluft zwischen ihren Zusagen gegenüber der internationalen Staatengemeinschaft und ihrer tatsächlichen Menschenrechtspolitik. Zu wenig ist auch die Partizipation der NGOs von strategischen Entscheidungen geprägt, die eine gezieltere Einflussnahme ermöglichen würden. Allerdings bringt die UPR eine Reihe positiver Aspekte mit sich, die für den Menschenrechtsschutz als wertvoll und gewinnbringend anzusehen sind. So kann es bei entsprechendem politischen Willen durchaus „eine Klammer sein, etwas zusammenzubringen“ (Voß-Kyeck: 100) und Themen besser voranbringen, als dies ohne das Verfahren möglich wäre (ebd.). Dem Menschenrechtsrat steht mit der UPR somit ein Instrument zur Verfügung, dem das Potential

innewohnt, sich auch innerhalb der vorhandenen, verbesserungswürdigen Strukturen zu einem zunehmend wirksamen Verfahren zu entwickeln und auf diese Weise zu einem besseren Schutz von Menschenrechten weltweit beizutragen.

Anhang

Liste der interviewten Expertinnen und Experten

I. Nichtregierungsorganisationen

Name der Interviewpartnerin / des Interviewpartners	Funktion / Position zum Zeitpunkt der 1. / 2. UPR Deutschlands <i>Name der NGO</i>	Datum des Interviews
Dr. Theodor Rathgeber	Beobachter beim Menschenrechtsrat <i>FMR</i>	10.10.2017
Claudia Kittel	Referentin <i>NC</i>	20.10.2017
Klaus Jetz	Geschäftsführer <i>LSVD</i>	14.11.2017
Judith Costa	Referentin <i>NC</i>	23.11.2017
Antje Ruhmann	Referentin für Advocacy <i>KNH</i> Sprecherin der AG Kinderrechte des <i>FMR</i>	23.11. 2017

Ute Hausmann	Geschäftsführerin <i>FIAN Deutschland</i>	28.11.2017
Dr. Silke Voß-Kyeck	Generalsekretariat, strategische Koordi- nation <i>AI</i>	15.12.2017
Christina Schieferde- cker	Vorstand <i>ATME</i>	09.01.2018
Naile Taniş	Geschäftsführerin <i>KOK</i>	26.01.2018
Sarah Schwarze	Referentin <i>KOK</i>	26.01.2018
Günter Heiden	Koordinator <i>BRK-Allianz</i>	02.02.18

II. Weitere Expertinnen und Experten

Name	Amt / Funktion zum Zeitpunkt der 1. / 2. UPR Deutschlands	Datum des Interviews
Markus Löning	Beauftragter der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe <i>Auswärtiges Amt</i>	21.10.2017
Anke Konrad	Politische Referentin, Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei dem Büro der Vereinten Nationen und anderen internationalen Organisationen Stellvertretende Referatsleiterin Referat VN 06 <i>Auswärtiges Amt</i>	04.01.2018
Dr. Petra Follmar-Otto	Abteilungsleiterin Menschenrechtspolitik Inland und Europa <i>Deutsches Institut für Menschenrechte</i>	25.01.2018
Aoife Hegarty	Programme Manager <i>UPR Info</i>	09.05.18

Verzeichnis der zitierten Literatur

- A/59/2005 (21. März 2005): In larger freedom: towards development, security and human rights for all. Report of the Secretary-General.
- A/59/2005/Add.1 (23. Mai 2005): In larger freedom: towards development, security and human rights for all. Human Rights Council. Report of the Secretary-General. Addendum. Human Rights Council.
- A/HRC/11/15 (04. März 2009): Report of the Working Group on the Universal Periodic Review. Germany.
- A/HRC/14/43/Add.2 (22. Februar 2010): Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, Githu Muigai, Addendum, Mission to Germany.
- A/HRC/24/9 (08. Juli 2013): Report of the Working Group on the Universal Periodic Review. Germany.
- A/HRC/24/9/Add.1 (11. September 2013): Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Germany, Addendum.
- A/HRC/4/29/Add.3 (09. März 2007): Report of the Special Rapporteur on the right to education, Vernor Muñoz. Addendum.
- A/HRC/RES/16/21 (12. April 2011): Resolution adopted by the Human Rights Council. Review of the work and functioning of the Human Rights Council.

A/HRC/RES/22/6 (12. April 2013): Resolution adopted by the Human Rights Council. Protecting Human Rights Defenders.

A/HRC/RES/5/1 (18. Juni 2007): Human Rights Council. Institution-building of the United Nations Human Rights Council.

A/HRC/WG.6/14/ARG/3 (19. Juli 2012): Summary prepared by the Office of the High Commissioner for Human Rights in accordance with paragraph 5 of the annex to Human Rights Council resolution 16/21. Argentina.

A/HRC/WG.6/14/JPN/3 (20. Juli 2012): Summary prepared by the Office of the High Commissioner for Human Rights in accordance with paragraph 5 of the annex to Human Rights Council resolution 16/21. Japan.

A/HRC/WG.6/15/LUX/3 (12. November 2012): Summary prepared by the Office of the High Commissioner for Human Rights in accordance with paragraph 5 of the annex to Human Rights Council resolution 16/21. Luxembourg.

A/HRC/WG.6/16/DEU/1 (07. Februar 2013): National report submitted in accordance with paragraph 5 of the annex to Human Rights Council resolution 16/21 Germany.

A/HRC/WG.6/16/DEU/3 (08. Februar 2013): Summary prepared by the Office of the High Commissioner for Human Rights in accordance with paragraph 5 of the annex to Human Rights Council resolution 16/21.

A/HRC/WG.6/2/CHE/1 (09. April 2008): National Report submitted in accordance with paragraph 15(A) of the annex to Human Rights Council Resolution 5/1. Switzerland.

A/HRC/WG.6/4/DEU/1 (10. November 2008): National Report submitted in accordance with Paragraph 15 (A) of the annex to Human Rights Council Resolution 5/1. Germany.

A/HRC/WG.6/4/DEU/3 (14. November 2008): Summary prepared by the Office of the High Commissioner for Human Rights in accordance with Paragraph 15 (C) of the annex to Human Rights Council Resolution 5/1. Germany.

A/RES/60/251 (03. April 2006): Resolution adopted by the General Assembly on 15 March 2006. 60/251. Human Rights Council.

A/RES/66/164 (10. April 2012): Resolution adopted by the General Assembly on 19 December 2011. Promotion of the Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms.

A/RES/68/181 (30. Januar 2014): Resolution adopted by the General Assembly on 18 December 2013. Promotion of the Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms: protecting women human rights defenders.

Abebe, Allehone Mulugeta (2009): Of Shaming and Bargaining: African States and the Universal Periodic Review of the United Nations Human Rights Council, in: Human Rights Law Review, Vol. 9 (1), S. 1–35.

Aktion Transsexualität und Menschenrecht e.V. (09/2012): Comments for the UPR of Germany about the situation of transsexual people, https://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session16/DE/ATME_UPR_DEU_S16_2013_AktionTranssexualitatundMenschenrecht_E.pdf (Stand: 10.08.2019).

Aktion Transsexualität und Menschenrecht e.V./Menschenrecht und Transsexualität (o.J.): Zur menschenrechtlichen Situation transsexueller Menschen in Deutschland. 1. Menschenrechtsbericht zur "Universal Periodic Review", https://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session4/DE/JS3_GER_UPR_S4_2009_AktionTranssexualit%C3%A4tundMenschenrecht_MenschenrechtundTranssexualit%C3%A4t_ENG_JOINT.pdf (Stand: 10.08.2019).

Allianz der deutschen Nichtregierungsorganisationen zur UN-Behindertenrechtskonvention (BRK-Allianz) (27.09.2012): Joint NGO Submission – UPR regarding the Federal Republic of Germany, 16th Session, May 2013, https://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session16/DE/JS4_UPR16_DEU_S16_2013_JointSubmission4_E.pdf (Stand: 10.08.2019).

- Alston, Philip (2005): Non-state actors and human rights. The collected courses of the Academy of European Law, Bd. 13,3, Oxford u.a.
- Amnesty International (2010): Täter unbekannt. Mangelnde Aufklärung von mutmasslichen Misshandlungen durch die Polizei in Deutschland, Berlin.
- Amnesty International (2012): Germany. Amnesty International Submission to the UN Universal Periodic Review 16th Session of the UPR Working Group, May-June 2013, https://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session16/DE/AI_UPR_DEU_S16_2013_AmnestyInternational_E.pdf (Stand: 10.08.2012).
- Auswärtiges Amt (o.J.): 7. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen, Berlin.
- Auswärtiges Amt (2014): 11. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik. Berichtszeitraum 1. März 2012 bis 28. Februar 2014, Berlin.
- Auswärtiges Amt (2016): 12. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik. Berichtszeitraum 1. März 2014 bis 30. September 2016.
- Bachelet, Michelle (10.09.2018): Opening Statement by UN High Commissioner for Human Rights Michelle Bachelet, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23518&LangID=E> (Stand: 21.02.2019).

- Bakker, Christine/Vierucci, Luisa (2008): Introduction: a normative or pragmatic definition of NGOs? in: Dupuy, Pierre-Marie/Vierucci, Luisa (Hrsg.), NGOs in international law. Efficiency in flexibility? Cheltenham u.a., S. 1–17.
- Bassiouni, M. Cherif/Schabas, William A. (2011): New challenges for the UN human rights machinery. What Future for the UN Treaty Body System and the Human Rights Council Procedures? Cambridge u.a.
- Beach, Derek/Pedersen, Rasmus Brun (2013): Process tracing methods. Foundations and guidelines, Ann Arbor.
- Behnke, Joachim/Baur, Nina et al. (2010): Empirische Methoden der Politikwissenschaft, Paderborn u.a., 2. Auflage.
- Benedek, Wolfgang/Benoît-Rohmer, Florence et al. (2011): European Yearbook on Human Rights 2011, Antwerpen/Berlin/Wien.
- Benedek, Wolfgang/Benoît-Rohmer, Florence et al. (2016): European Yearbook on Human Rights 2016, Wien, 1. Auflage.
- Benedek, Wolfgang/Karl, Wolfram et al. (2009): European Yearbook on Human Rights, Wien/Graz.
- Benedek, Wolfgang et al. (2015): European Yearbook on Human Rights 15, Cambridge.
- Benz, Arthur/Seibel, Wolfgang (1992): Zwischen Kooperation und Korruption. Abweichendes Verhalten in der Verwaltung, Baden-Baden, 1. Auflage.

- Bernaz, Nadia (2009): Reforming the UN Human Rights Protection Procedures: A Legal Perspective on the Establishment of the Universal Periodic Review Mechanism, in: Boyle, Kevin (Hrsg.), *New institutions for human rights protection*, Oxford, S. 75–92.
- Betsill, Michele M./Corell, Elisabeth (2008): *NGO diplomacy. The influence of nongovernmental organizations in international environmental negotiations*, Cambridge, MA.
- Blatter, Joachim K./Janning, Frank et al. (2007): *Qualitative Politikanalyse. Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden*, Wiesbaden, 1. Auflage.
- Bogner, Alexander/Littig, Beate et al. (2005): *Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung*, Wiesbaden, 2. Auflage.
- Boyle, Kevin (2009): *New institutions for human rights protection. Collected courses of the Academy of European Law European University Institute*, Bd. 18,2, Oxford.
- Boyle, Kevin (2009): *The United Nations Human Rights Council: Origins, Antecedents, and Prospects*, in: Boyle, Kevin (Hrsg.), *New institutions for human rights protection*, Oxford, S. 11–47.
- Brett, Rachel (2009): *A Curate's Egg. UN Human Rights Council: Year 3. Human Rights & Refugees Publications*, Genf.
- Brie, Michael/Stölting, Erhard (2012): *Formal institutions and informal institutional arrangements*, in: Christi-

ansen, Thomas/Neuhold, Christine (Hrsg.), *International handbook on informal governance*, Cheltenham, Northampton, MA, S. 19–39.

Bundesarbeitskreis Regenbogen (LSBTTIQ) in ver.di,
<https://regenbogen.verdi.de/> (Stand: 15.02.2019).

Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt gegen Frauen im Migrationsprozess e.V. (07.09.2008): NGO Submission - UPR on Federal Republic of Germany - February 2009,
https://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session4/DE/KOK_GER_UPR_S4_2009_GermanActivistCoordinationGroupCombatingTraffickinginWomenandViolenceagainstWomenintheProcessofMigration.pdf (Stand: 10.08.2019).

Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt gegen Frauen im Migrationsprozess e.V. (28.09.2012): Individual NGO Submission - UPR on Federal Republic of Germany - April 2013,
https://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session16/DE/KOK_UPR_DEU_S16_2013_HumanTraffickingandtheProtectionofVictim%20in%20Germany_E.pdf (Stand: 10.08.2019).

Callejon, Claire (2008): Developments at the Human Rights Council in 2007: A Reflection of its Ambivalence, in: *Human Rights Law Review*, Vol. 8 (2), S. 323–342.

CAT/C/CR/32/7 (11.06.2004): Consideration of Reports submitted by States Parties under Article 19 of the Convention. Conclusions and recommendations of the Committee against Torture Germany.

- CAT/C/DEU/CO/5 (12.12.2011): Consideration of reports submitted by States parties under article 19 of the Convention. Concluding observations of the Committee against Torture Germany.
- CDU, CSU, SPD (12.03.2018): Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD 19. Legislaturperiode, Berlin.
- CEDAW/C/DEU/CO/6 (12.02.2009): Concluding observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women Germany.
- Charlesworth, Hilary/Larking, Emma (2014): Human rights and the Universal Periodic Review: rituals and ritualism, Cambridge.
- Chauville, Roland (2014): The Universal Periodic Review's first cycle: successes and failures, in: Charlesworth, Hilary/Larking, Emma (Hrsg.), Human rights and the Universal Periodic Review: rituals and ritualism, Cambridge, S. 87–108.
- Christiansen, Thomas/Neuhold, Christine (2012): International handbook on informal governance, Cheltenham/Northampton, MA.
- Cochrane, Leanne/McNeilly, Kathryn (2013): The United Kingdom, the United Nations Human Rights Council and the first cycle of the Universal Periodic Review, in: The International Journal of Human Rights, Vol. 17 (1), S. 152–177.

- Collister, Heather (2014): Rituals and implementation in the Universal Periodic Review and the human rights treaty bodies, in: Charlesworth, Hilary/Larking, Emma (Hrsg.), *Human rights and the Universal Periodic Review: rituals and ritualism*, Cambridge, S. 109–125.
- CommDH(2007)14 (11.07.2007): Report by the Commissioner for Human Rights Mr Thomas Hammarberg on his Visit to Germany.
- Coordination des ONG pour les droits de l'enfant/Kinderrechtencoalitie Vlaanderen (o.J.): Belgium - Coalitions of NGO's working in the field of children's rights. Submission to the UN Universal Periodic Review 11th session of the UPR working group of the Human Rights Council May 2011, http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session11/BE/JS1_JointSubmission%201-eng.pdf (Stand: 30.03.2017).
- Corell, Elisabeth/Betsill, Michele M. (2008): Analytical Framework: Assessing the influence of NGO Diplomats, in: Betsill, Michele M./Corell, Elisabeth (Hrsg.), *NGO diplomacy. The influence of nongovernmental organizations in international environmental negotiations*, Cambridge, MA, S. 19–42.
- Council of the European Union (16.03.2006): Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on the establishment of the Human Rights Council, Brüssel.

- Cowan, Jane K. (2014): The Universal Periodic Review as a public audit ritual: an antropological perspective on emerging practices in the global governance of human rights, in: Charlesworth, Hilary/Larking, Emma (Hrsg.), Human rights and the Universal Periodic Review: rituals and ritualism, Cambridge, S. 42–62.
- Cowan, Jane K./Billaud, Julie (2015): Between learning and schooling: The politics of human rights monitoring at the Universal Periodic Review, Vol. 36 (6), S. 1175–1190.
- CRC/C/DEU/CO/3-4 (25.02.2014): Concluding observations on the combined third and fourth periodic reports of Germany.
- Demosisto/Human Rights Watch et al. (5.11.2018): Joint Press Statement - China UPR, https://www.hrw.org/sites/default/files/supporting_resources/181105_joint_statement_ohchr_chi-naupr.pdf (Stand: 10.08.2019).
- Deutsche Gesellschaft für Transidentität und Intersexualität e.V./TransInterQueer e.V. et al. (o.J.): Joint submission to the United Nations Human Rights Council Sixteenth session of the Working Group on the UPR (22 April – 3 May 2013) Germany, https://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session16/DE/JS2_UPR_DEU_S16_2013_JointSubmission2_E.pdf (Stand: 10.08.2019).
- Deutscher Bundestag, Drs. 17/12756 (12.03.2013): Kleine Anfrage der Abgeordneten Volker Beck (Köln), Tom Koenigs, Marieluise Beck (Bremen), Agnes Brugger,

Viola von Cramon-Taubadel, Thilo Hoppe, Uwe Kekeritz, Katja Keul, Ute Koczy, Kerstin Müller (Köln), Omid Nouripour, Lisa Paus, Claudia Roth (Augsburg), Manuel Sarrazin, Dr. Frithjof Schmidt und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Deutscher Bundestag, Drs. 17/12966 (2.04.2013): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Volker Beck (Köln), Tom Koenigs, Marieluise Beck (Bremen), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 17/12756 –.

Diaz Piola, Eva/Walker, Shannon et al. (7.12.2015): What contribution have Parliaments made to the UN Human Rights Council's Universal Periodic Review process and hence the enjoyment of human rights by ordinary citizens? ARS Report.

Domínguez-Redondo, E. (2012): The Universal Periodic Review - Is There Life Beyond Naming and Shaming in Human Rights Implementation? in: New Zealand Law Review, Vol. 2012 (4), S. 673–706.

Dresing, Thorsten/Pehl, Thorsten (2012): Praxisbuch Interview & Transkription. Regelsysteme und Anleitungen für qualitative ForscherInnen, Marburg, 4. Auflage.

Duggan-Larkin, Jessica (2010): Can an Intergovernmental Mechanism increase the protection of Human Rights? The Potential of Universal Periodic Review in Relation to the Realisation of Economic, Social and

Cultural Rights, in: Netherlands Quarterly of Human Rights, Vol. 28 (4), S. 548–581.

Dupuy, Pierre-Marie/Vierucci, Luisa (2008): NGOs in international law. Efficiency in flexibility? Cheltenham u.a.

E/1996/31 (25. Juli 1996): Consultative relationship between the United Nations and non-governmental organizations.

E/C.12/DEU/CO/5 (12.07.2011): Consideration of reports submitted by States parties under articles 16 and 17 of the Covenant. Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights Germany.

Europäische Kommission (2007): Furthering Human Rights and Democracy across the Globe, Luxembourg.

Europäisches Parlament, Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten (26.09.2008): Draft Report on the development of the UN Human Rights Council, including the role of the EU, 2008/2201(INI).

Eurostat (15.02.2017): Population on 1 January - Persons. The number of persons having their usual residence in a country on 1 January of the respective year, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tps00001> (Stand: 27.02.2017).

Fastenrath, Ulrich et al. (2011): From bilateralism to community interest. Essays in honour of Judge Bruno Simma, Oxford u.a.

Federal Working Group GLBTI (02.10.2012): Single UPR submission - Germany - Mai 2013, https://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session16/DE/JS7_UPR_DEU_S16_2013_Jointsubmission7_E.pdf (Stand: 10.08.2019).

Fédération internationale de l'Action des chrétiens pour l'abolition de la Torture (2009): Universal Periodic Review: An Ambivalent Exercise, http://www.upr-info.org/sites/default/files/general-document/pdf/fiacat_ambivalent_exercise_2009_e.pdf (Stand: 17.05.2016).

Finnish Disability Forum (21.11.2011): An NGO Contribution to the Universal Periodic Review Mechanism, http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/session13/FI/JS4_UPR_FIN_S13_2012_JointSubmission4_E.pdf (Stand: 30.03.2017).

Food First Informations- und Aktions-Netzwerk (2012): NGO Submission - UPR on the Federal Republic of Germany - October 2012, https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/UN-Dokumente/UPR_zu_Deutschland/UPR2013_germany_FIAN_en.pdf (Stand: 09.08.2019).

Forum Menschenrechte e.V. (2008): Joint NGO Submission – UPR on Federal Republic of Germany – February 2009, https://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session4/DE/JS2_GER_UPR_S4_2009_ForumMenschenrechte_JOINT.pdf (Stand: 10.08.2019).

- Forum Menschenrechte e.V. (2009): Jahresbericht Forum Menschenrechte 2008. Materialien Nr. 34, Berlin.
- Forum Menschenrechte e.V. (02.10.2012): Joint NGO Submission - UPR on the Federal Republic of Germany, https://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session16/DE/JS6_UPR_DEU_S16_2013_JointSubmission6_E.pdf (Stand: 10.08.2019).
- Forum Menschenrechte e.V. (08/2017): Jahresbericht 2016, Berlin.
- Freedman, Rosa (2011): New Mechanisms of the UN Human Rights Council, in: Netherlands Quarterly of Human Rights, Vol. 29 (3), S. 289–323.
- Frouville, Olivier de (2011): Building a universal system for the protection of human rights: the way forward, in: Bassiouni, M. Cherif/Schabas, William A. (Hrsg.), New challenges for the UN human rights machinery. What Future for the UN Treaty Body System and the Human Rights Council Procedures? Cambridge u.a., S. 241–266.
- Gaer, Felice (2006): Scrutinizing Countries: The Challenge of the Universal Periodic Review, in: Human Rights Brief, Vol. 13 (3), S. 9–11.
- Gaer, Felice (2007): A Voice Not an Echo: Universal Periodic Review and the UN Treaty Body System, in: Human Rights Law Review, Vol. 7 (1), S. 109–139.
- Gemeinsames Statement von Marokko im Namen von 47 Staaten (21.03.2014): Joint Statement on the Univer-

sal Periodic Review Item 6 General debate HRC25 –
21 March 2013.

- Gerring, John (2007): Case study research: Principles and practices, Cambridge u.a.
- Gläser, Jochen/Laudel, Grit (2009): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen, Wiesbaden, 3. Auflage.
- Global Alliance of National Human Rights Institutions (21.02.2018): Chart of the Status of National Institutions, [https://nhri.ohchr.org/EN/Documents/Status%20Accreditation%20Chart%20\(21%20February%202018\).pdf](https://nhri.ohchr.org/EN/Documents/Status%20Accreditation%20Chart%20(21%20February%202018).pdf) (Stand: 24.06.2018).
- Gómez, Isa/Nagora, Casas (2015): EU Member States Under the Universal Periodic Review of the Human Rights Council: Achievements and Challenges, in: Benedek, Wolfgang et al. (Hrsg.), European Yearbook on Human Rights 15, Cambridge, S. 261–278.
- Gowan, Richard/Brantner, Franziska (2008): A Global Force for Human Rights? An Audit of European Power at the UN. Policy Paper, London.
- Gremmelspacher, Georg (2005): NGOs und Staaten. Die Partizipation transnationalen nichtstaatlicher Organisationen an staatlichen Entscheidungsprozessen, Basel u.a.
- Gusy, Christoph (2011a): Grundrechtsmonitoring. Chancen und Grenzen außergerichtlichen Menschenrechtsschutzes. Interdisziplinäre Studien zu Recht und Staat, Bd. 51, Baden-Baden, 1. Auflage.

- Gusy, Christoph (2011b): Grundrechtsmonitoring: Wirksamkeitsbedingungen und -grenzen, in: Gusy, Christoph (Hrsg.), Grundrechtsmonitoring. Chancen und Grenzen außergerichtlichen Menschenrechtsschutzes, Baden-Baden, 1. Auflage, S. 11-48.
- Hellmann, Kai-Uwe (1999): Paradigmen der Bewegungsforschung. Eine Fachdisziplin auf dem Weg zur normalen Wissenschaft, in: Klein, Ansgar (Hrsg.), Neue soziale Bewegungen. Impulse, Bilanzen und Perspektiven, Opladen.
- Human Rights Consortium (2012): Human Rights Consortium - Joint UPR Submission- United Kingdom - 2012, http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session13/GB/JS14_UPR_GBR_S13_2012_JointSubmission14_E.pdf (Stand: 10.08.2019).
- Human Rights House Zagreb (04/2010): Universal Periodic Review Croatia. 9th Working Group Session 22 November – 3 December 2010, http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/session9/HR/JS1_CS0_HRCoalitionofCivilSocietyOrganizations_JS.pdf (Stand: 10.08.2019).
- Human Rights House Zagreb (15.09.2014): 2nd Cycle Universal Periodic Review Republic of Croatia, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRHRStakeholdersInfoS22.aspx> (Stand: 10.08.2019).
- Human Rights Law Centre/International Service for Human Rights (2013): Domestic implementation of UN hu-

man rights recommendations. A guide for human rights defenders and advocates.

Human Rights Watch (2007): World Report 2007. Events of 2006.

Huth, Martin (07.10.2008): Deutscher UPR-Bericht - Input der Zivilgesellschaft, E-Mail, Akten des Auswärtigen Amtes der Bundesrepublik Deutschland, PA AA, MRHH-B - 381.70/1.

International Lesbian and Gay Association: The Universal Periodic Review - UPR, <http://ilga.org/what-we-do/united-nations/> (Stand: 26.04.2017).

International Service for Human Rights (29.08.2018): HRC Elections | How do the candidates for 2019 rate? <https://www.ishr.ch/news/hrc-elections-how-do-candidates-2019-rate> (Stand: 22.02.2019).

Italian Working Group for the Convention on the Rights of the Child (o.J.): UPR Submission on Children's Rights in Italy Contribution to the Universal Periodic Review Mechanism Session of the Working Group of the Universal Periodic Review (UPR) UPR Submission by the Italian Working Group for the Convention on the Rights of the Child (Gruppo CRC), <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRITStakeholdersInfoS20.aspx> (Stand: 30.03.2017).

Jann, Werner/Wegrich, Kai (2009): Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle, in: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils (Hrsg.), Lehrbuch der Politik-

feldanalyse 2.0, München, 2. vollst. überarb. und erw. Auflage, S. 75–113.

Joseph, Sarah (2014): Global media coverage of the Universal Periodic Review process, in: Charlesworth, Hilary/Larking, Emma (Hrsg.), *Human rights and the Universal Periodic Review: rituals and ritualism*, Cambridge, S. 147–166.

Kaiser, Robert (2014): *Qualitative Experteninterviews. Konzeptionelle Grundlagen und praktische Durchführung*, Wiesbaden.

Kälin, Walter (2014): Ritual and ritualism at the Universal Periodic Review: a preliminary appraisal, in: Charlesworth, Hilary/Larking, Emma (Hrsg.), *Human rights and the Universal Periodic Review: rituals and ritualism*, Cambridge, S. 25–41.

Karrenstein, Daniela (2011): *Der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen*, Tübingen.

Keck, Margaret E./Sikkink, Kathryn (1998): *Activists beyond borders. Advocacy networks in international politics*, Ithaca, NY u.a.

Kirchmeier, Felix (2009): *The Role of Parliaments in the Universal Periodic Review. A review of resolution A/HRC/Res/5/1 of the Human Rights Council and further suggestions*, Genf.

Klein, Ansgar (1999): *Neue soziale Bewegungen. Impulse, Bilanzen und Perspektiven*, Opladen.

Konrad, Anke (07.05.2013): *UPR-Deutschland – Vorbereitung der Antwort auf die Empfehlungen Termin: 22.*

Mai 2013 Dienstschluss, E-Mail, Akten des Auswärtigen Amtes der Bundesrepublik Deutschland, PA AA, MRHH-B-381.70/1.

Krennerich, Michael (2010): Die staatliche Menschenrechtspolitik der Bundesrepublik Deutschland: Grundlagen, Akteure und thematische Schwerpunkte, in: Politische Bildung, (3), S. 82–100.

Krennerich, Michael (2013): Soziale Menschenrechte. Zwischen Recht und Politik, Schwalbach/Ts.

Kuckartz, Udo (2016): Qualitative Inhaltsanalyse. Methoden, Praxis, Computerunterstützung, Weinheim/Basel, 3. Auflage.

La Vega, Constance de/Lewis, Tamara N. (2011): Peer Review in the Mix: How the UPR Transforms Human Rights Discourse, in: Bassiouni, M. Cherif/Schabas, William A. (Hrsg.), New challenges for the UN human rights machinery. What Future for the UN Treaty Body System and the Human Rights Council Procedures? Cambridge u.a., S. 353–386.

La Vega, Constance de/Yamasaki, Cassandra (2014): The effects of the Universal Periodic Review on human rights practices in the United States, in: Charlesworth, Hilary/Larking, Emma (Hrsg.), Human rights and the Universal Periodic Review: rituals and ritualism, Cambridge, S. 213–234.

Landolt, Laura K./Woo, Byungwon (2017): NGOs invite attention. From the United Nations Commission on

Human Rights to the Human Rights Council, in:
Journal of Human Rights, Vol. 16 (4), S. 407–427.

Legal Information Centre for Human Rights/European Network on Statelessness et al. (o.J.): Joint Submission to the Human Rights Council at the 24th Session of the Universal Periodic Review,
<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPREESTakeholdersInfoS24.aspx> (Stand: 05.05.2017).

Lesben- und Schwulenverband in Deutschland/European Region of the International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association (25.09.2012): UPR on Federal Republic of Germany, September 2012,
https://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session16/DE/JS8_UPR_DEU_S16_2013_JointSubmission8_E.pdf (Stand: 10.08.2012).

Liese, Andrea (2006): Staaten am Pranger. Zur Wirkung internationaler Regime auf die innerstaatliche Menschenrechtspolitik, Wiesbaden, 1. Auflage.

Lilliebjerg, Marianne (2008): The Universal Periodic Review of the UN Human Rights Council – An NGO Perspective on Opportunities and Shortcomings, in: Netherlands Quarterly of Human Rights, Vol. 26 (3), S. 311–314.

Lindblom, Anna-Karin (2005): Non-Governmental organisations in International Law, Cambridge.

McAdam, Doug (1996): Comparative perspectives on social movements. Political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings, Cambridge u.a.

- McMahon, Edward (2010): Herding Cats and Sheep: Assessing State and Regional Behavior in the Universal Periodic Review Mechanism of the United Nations Human Rights Council, http://www.upr-info.org/sites/default/files/general-document/pdf/mcmahon_herding_cats_and_sheeps_july_2010.pdf (Stand: 01.01.2016).
- McMahon, Edward (2012): The Universal Periodic Review: A Work in Progress. An evaluation of the first cycle of the new UPR mechanism of the United Nations Human Rights Council, Berlin/Genf.
- McMahon, Edward/Johnson, Elissa (2016): Evolution Not Revolution. The First Two Cycles of the UN Human Rights Council Universal Periodic Review Mechanism, Berlin/Genf.
- McMahon, Edward et al. (2013): The Universal Periodic Review. Do civil society organization-suggested recommendations matter? Berlin.
- Meuser, Michael/Nagel, Ulrike (2005): ExpertInneninterviews - vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion, in: Bogner, Alexander/Littig, Beate et al. (Hrsg.), Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung, Wiesbaden, 2. Auflage, S. 71–93.
- Morello, Carol (19.06.2018): U.S. withdraws from U.N. Human Rights Council over perceived bias against Israel, <https://www.washingtonpost.com/world/national-security/us-expected-to-back-away-from-un-human->

rights-council/2018/06/19/a49c2doc-733c-11e8-b4b7-308400242c2e_story.html?noredirect=on&utm_term=.dd17d5d2d2bf (Stand: 21.02.2019).

Moss, Lawrence (2010): Opportunities for Nongovernmental Organization Advocacy in the Universal Periodic Review Process at the UN Human Rights Council, in: *Journal of Human Rights Practice*, Vol. 2 (1), S. 122–150.

National Coalition für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland (o.J.): UPR-Submission-Germany-May 2013, https://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session16/DE/JS5_UPR_DEU_S16_2013_Jointsubmission5_E.pdf (Stand: 10.08.2019).

National Coalition für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland (2010): Ergänzendes Bericht zum Dritt- und Viertbericht der Bundesrepublik Deutschland, Berlin.

Nationale Stelle zur Verhütung von Folter (2012): Jahresbericht 2010/2011, Wiesbaden.

Nohlen, Dieter (2010): NGOs, in: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.), *Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe*, München, 4. aktualisierte und erweiterte Auflage, S. 657–659.

Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (2010): *Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe*, München, 4. Auflage.

Nowak, Manfred (2016): 10 Years UN Human Rights Council: Achievements and Challenges, in: Benedek, Wolfgang/Benoît-Rohmer, Florence et al. (Hrsg.), European Yearbook on Human Rights 2016, Wien, 1. Auflage, neue Ausgabe, S. 417–436.

Nowak, Manfred/Birk, Moritz et al. (2011): UN Human Rights Council in crisis - Proposals to Enhance the Effectiveness of the Council, in: Benedek, Wolfgang/Benoît-Rohmer, Florence et al. (Hrsg.), European Yearbook on Human Rights 2011, Antwerpen, Berlin, Wien, S. 41–84.

Oberleitner, Gerd (2007): Global human rights institutions. Between remedy and ritual, Cambridge u.a.

Office of the High Commissioner for Human Rights: Andrew Gilmour,
<https://www.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/AndrewGilmour.aspx> (Stand: 05.04.2019).

Office of the High Commissioner for Human Rights: Cycles of the Universal Periodic Review,
<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/CyclesUPR.aspx> (Stand: 18.06.2018).

Office of the High Commissioner for Human Rights: Ratification Status for Germany,
http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=66&Lang=EN (Stand: 24.06.2018).

Office of the High Commissioner for Human Rights: Standing Invitations,

http://spinternet.ohchr.org/_Layouts/SpecialProceduresInternet/StandingInvitations.aspx (Stand: 14.08.2019).

Office of the High Commissioner for Human Rights: Universal Periodic Review, Documentation by Country, Universal Periodic Review - France, <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/FRIndex.aspx> (Stand: 26.06.2018).

Office of the High Commissioner for Human Rights: Universal Periodic Review, Documentation by Country, Universal Periodic Review - Germany, <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/DEIndex.aspx> (Stand: 28.02.2019).

Office of the High Commissioner for Human Rights: Universal Periodic Review, Documentation, UPR by Country, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/Documentation.aspx> (Stand: 05.05.2017).

Office of the High Commissioner for Human Rights (2014): Universal Periodic Review. A Practical Guide for Civil Society, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Documents/PracticalGuideCivilSociety.pdf> (Stand: 11.03.2016).

Office of the High Commissioner for Human Rights (07.03.2015): Universal Periodic Review: information and guidelines for relevant stakeholders' written submissions, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/NgOsNhris.aspx> (Stand: 28.05.2015).

- Office of the High Commissioner for Human Rights (2019):
Optional Protocol to the International Covenant on
Economic, Social and Cultural Rights. Status of rati-
fication, declarations and reservations,
<http://indicators.ohchr.org/> (Stand: 20.07.2019).
- Österreichische Liga für Menschenrechte (o.J.): Joint Sub-
mission for the 23rd Session of the Universal Period-
ic Review AUSTRIA,
<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRATStakeholdersInfoS23.aspx> (Stand: 04.05.2017).
- Österreichische Liga für Menschenrechte (30.06.2010): Uni-
versal Periodic Review Austria. Joint submission by
the Austrian NGO Platform on Human Rights for the
10th Session of the UPR Working Group in January
2011,
http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session10/AT/JS2_JointSubmission2_AustrianNGO-PlatformonHumanRights_eng.pdf (Stand:
16.02.2017).
- Pfadenhauer, Michaela (2005): Auf gleicher Augenhöhe. Das
Experteninterview - ein Gespräch zwischen Experte
und Quasi-Experte, in: Bogner, Alexander/Littig,
Beate et al. (Hrsg.), Das Experteninterview. Theorie,
Methode, Anwendung, Wiesbaden, 2. Auflage, S. 99-
116.
- Portuguese Family Planning Association/Sexual Rights Initi-
ative (o.J.): Universal Periodic Review of Portugal
19th Session April-May, 2014,

<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRPTStakeholdersInfoS19.aspx> (Stand: 05.05.2017).

Posner, Eric A. (2014): *The Twilight of Human Rights Law*, New York.

Rat der Europäischen Union (27. November 2008): *EU Annual Report on Human Rights 2008*, 14146/2/08, REV 2, Brüssel.

Rat der Europäischen Union (25.06.2012): *EU Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy*, 11855/12, Luxembourg.

Rat der Europäischen Union (2015): *EU Action Plan on Human Rights and Democracy*, Brüssel.

Rat der Europäischen Union/Europäische Kommission (2007): *Europäische Union. Jahresbericht 2007 zur Menschenrechtslage*, Luxembourg.

Rathgeber, Theodor (2008): *The HRC universal periodic review: A preliminary assessment*, Genf.

Rathgeber, Theodor (01.12.2008): *Kommentar UPR-Bericht Deutschland*, E-Mail, Akten des Auswärtigen Amts der Bundesrepublik Deutschland, PA AA, MRHH-B - 381.70/1.

Rathgeber, Theodor (2009a): *Deutschlands Menschenrechtslage auf dem Prüfstand der UNO. Die Universal Periodic Review im UN-Menschenrechtsrat*, in: *Zeitschrift für Menschenrechte*, Vol. 1, S. 130-144.

Rathgeber, Theodor (2009b): *Dialogues as a Challenge: The EU in the Human Rights Council 2007 and 2008*, in:

- Benedek, Wolfgang/Karl, Wolfram et al. (Hrsg.), *European Yearbook on Human Rights*, Wien, Graz, S. 147–158.
- Reinisch, August (2005): *The Changing International Legal Framework for Dealing with Non-State Actors*, in: Alston, Philip (Hrsg.), *Non-state actors and human rights*, Oxford u.a., S. 37–89.
- Risse, Thomas/Ropp, Stephen et al. (1999): *The power of human rights: International norms and domestic change*. Cambridge studies in international relations, Bd. 66, Cambridge.
- Risse, Thomas/Ropp, Stephen et al. (2013): *The Persistent Power of Human Rights. From Commitment to Compliance*, New York.
- Risse, Thomas/Sikkink, Kathryn (1999): *The socialization of international human rights norms into domestic practices: introduction*, in: Risse, Thomas/Ropp, Stephen et al. (Hrsg.), *The power of human rights: International norms and domestic change*, Cambridge, S. 1–38.
- Rodley, Nigel (2009): *The United Nations Human Rights Council, Its Special Procedures, and Its Relationship with the Treaty Bodies: Complementarity or Competition?* in: Boyle, Kevin (Hrsg.), *New institutions for human rights protection*, Oxford, S. 49–73.
- Roth, Kenneth (2007): *Filling the Leadership Void: Where is the European Union?* in: *Human Rights Watch*

- (HRW) (Hrsg.), World Report 2007. Events of 2006, S. 1–32.
- Sabatier, Paul A. (1993): Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik, in: Politische Vierteljahresschrift, Vol. 34 (Sonderheft 24), S. 116–147.
- Schneider, Volker (1992): Informelle Austauschbeziehungen in der Politikformulierung. Das Beispiel des Chemikaliengesetzes, in: Benz, Arthur/Seibel, Wolfgang (Hrsg.), Zwischen Kooperation und Korruption. Abweichendes Verhalten in der Verwaltung, Baden-Baden, 1. Auflage, S. 111–134.
- Schneider, Volker/Janning, Frank (2006): Politikfeldanalyse: Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik, Wiesbaden, 1. Auflage.
- Schokman, Ben/Lynch, Philip (2014): Effective NGO engagement with the Universal Periodic Review, in: Charlesworth, Hilary/Larking, Emma (Hrsg.), Human rights and the Universal Periodic Review: rituals and ritualism, Cambridge, S. 126–146.
- Schreier, Margrit (2012): Qualitative content analysis in practice, Los Angeles u.a.
- Schubert, Klaus/Bandelow, Nils (2009): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0, München, 2. Auflage.
- SERES association/Sexual Rights Initiative (o.J.): Universal Periodic Review of Portugal 19th Session April-May 2014,

<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRPTStakeholdersInfoS19.aspx> (Stand: 05.05.2017).

Sexual Rights Initiative: About us,

<http://www.sexualrightsinitiative.com/about-us/who-we-are/> (Stand: 30.03.2017).

Smith, Rhona (2011): More of the Same or Something Different? Preliminary Observations on the Contribution of Universal Periodic Review with Reference to the Chinese Experience, in: Chinese Journal of International Law, Vol. 10 (3), S. 565–586.

Stake, Robert E. (1995): The art of case study research, Thousand Oaks u.a.

Sweeney, Gareth/Saito, Yuri (2009): An NGO Assessment of the New Mechanisms of the UN Human Rights Council, in: Human Rights Law Review, Vol. 9 (2), S. 203–223.

Theissen, Gunnar (2006): Mehr als nur ein Namenswechsel: Der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen, in: Vereinte Nationen, (4), S. 138–146.

Tomuschat, Christian (2011): Universal Periodic Review: A new system of international law with specific ground rules? in: Fastenrath, Ulrich et al. (Hrsg.), From bilateralism to community interest. Essays in honour of Judge Bruno Simma, Oxford u.a., S. 609–628.

United Nations (26.06.1945): Charter of the United Nations, https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/No%20Volume/Part/un_charter.pdf (Stand: 10.08.2019).

- UPR Info (2012): Universal Periodical Review. On the road to implementation, Genf.
- UPR Info (2014): Beyond promises. The impact of the UPR on the ground, Genf.
- UPR Info (30.06.2015): Guinea-Bissau absent from the adoption of its own UPR report, <http://www.upr-info.org/en/news/guinea-bissau-absent-from-the-adoption-of-its-own-upr-report> (Stand: 10.08.2019).
- UPR Info (2016a): The Butterfly Effect. Spreading good practices of UPR implementation, Genf.
- UPR Info (2016b): UPR Info Pre-sessions. Empowering human rights voices from the ground, Genf.
- Weiss, Thomas/Gordenker, Leon et al. (1996): NGOs, the UN, and global governance. Emerging global issues, Boulder.
- Welch, Claude (2001): NGOs and human rights. Promise and performance, Philadelphia, Pa.
- Yin, Robert K. (2009): Case Study Research. Design and Methods, Los Angeles u.a., 4. Auflage.
- YourRightsRightNow (21.03.2011): Submission by the Irish Civil Society Coalition, *Your Rights, Right Now* for the 12th Session of the UPR Working Group October 2011, <http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/session12/IE/JS1-JointSubmission1-YourRightsRightNow-eng.pdf> (Stand: 10.08.2019).

YourRightsRightNow (21.09.2015): Submission by the Irish Civil Society Coalition, Your Rights. Right Now for the 25th Session of the UPR Working Group April/May 2016,
<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRIStakeholdersInfoS25.aspx> (Stand: 10.08.2019).

Informationen über die Autorin

Christina Hof studierte Politische Wissenschaft und Gallo-romanische Philologie an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg und der Université Laval in Québec, Kanada. Beruflich war sie zwischen 2011 und 2019 bei der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter tätig. Seit 2019 arbeitet sie in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit des Landtags von Rheinland-Pfalz.

Im Zuge der Gründung des Menschenrechtsrats der Vereinten Nationen im Jahr 2006 wurde ein neues Verfahren geschaffen, das diesen in die Lage versetzen sollte, die Menschenrechtslage in allen Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen regelmäßig zu überprüfen. Die große Hoffnung in das Verfahren der allgemeinen regelmäßigen Staatenüberprüfung (UPR) wurde in der wissenschaftlichen Diskussion von Beginn an von erheblichen Zweifeln an ihrer Wirksamkeit begleitet. Auch deshalb wurde der Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) eine wichtige Rolle für das Verfahren zugeschrieben, indem sie seine Schwächen ein Stück weit ausgleichen und dem Verfahren zu einer größeren Wirksamkeit verhelfen sollten.

In der vorliegenden Dissertation werden mittels qualitativer Datenerhebung Erkenntnisse darüber gewonnen, inwieweit NGOs das UPR für ihre Anliegen nutzen, wie sich ihre Einflussmöglichkeiten auf das Verfahren gestalten und welche Auswirkungen die Partizipation auf das Verfahren und dessen Ergebnisse hat. Im Zentrum der explorativen Studie steht eine Fallstudie zur Bundesrepublik Deutschland, deren Erkenntnisse schließlich auch eine Übertragbarkeit auf andere Länder zulassen.

