

# Universal Periodic Review

## Ein neues Verfahren zur Überprüfung staatlicher Menschenrechtspolitik

Theodor Rathgeber

**Das UPR-Verfahren (*Universal Periodic Review*) stellt ein neues Element des 2006 ins Leben gerufenen UN-Menschenrechtsrates (MRR) dar. Im Rahmen des UPR werden im Zeitraum von vier Jahren alle Mitgliedsstaaten der UNO auf die Lage der Menschenrechte überprüft. Damit sollen Selektivität und doppelte Standards bei der Bewertung von Menschenrechten in den Ländern überwunden werden.**

In der Vergangenheit war es zum Beispiel undenkbar, dass gewichtige Staaten wie China, Russland oder die USA in einer öffentlichen Sitzung bei den Vereinten Nationen kritisch auf ihre Menschenrechtsslage überprüft worden wären. So war es ein richtiggehendes Aha-Erlebnis im April und Mai dieses Jahres, als u.a. Großbritannien und Frankreich drei Stunden in einer öffentlichen Anhörung („interaktiver Dialog“) Rede und Antwort stehen mussten.

Der MRR tagt zum UPR in Form einer Arbeitsgruppe drei Mal pro Jahr je zwei Wochen und untersucht dabei pro Jahr 48 Staaten. Die Arbeitsgruppe zur UPR besteht aus den 47 Mitgliedsstaaten des MRR. Den Vorsitz führt der Ratspräsident. Per Los und alphabetischem Auswahlverfahren werden jedem zu überprüfenden Land drei Staaten als Berichterstatter zugewählt, die jeweils aus einer der Regionalgruppen stammen (Troika). Die Arbeitsgruppe geht im Stil einer Anhörung bzw. eines interaktiven Dialogs vorstatten; bis zu drei Stunden pro Land. Die Sitzungen der Arbeitsgruppe sind öffentlich, Nichtregierungsorganisationen (NRO) haben kein Rederecht, sondern müssen sich auf parallele Veranstaltungen in der Pause beschränken. Als Ergebnis der Anhörung in der Arbeitsgruppe gibt es einen Bericht, der zur endgültigen Befassung und Verabschiedung an die nächste, der UPR

folgende, reguläre Sitzung des MRR überwiesen wird. In dieser letzten, einstündigen Runde haben auch NRO insgesamt 20 Minuten Rederecht.

Kriterien der Überprüfung und Auswertung sind die Charta der Vereinten Nationen, die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, die internationalen Verträge (z.B. Zivil- und Sozialpakt) sowie die Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Vertragsorgane, die Versprechungen im Rahmen der Kandidatur für den MRR (*pledges*) und andere freiwillige Verpflichtungen in Sachen Menschenrechte (etwa auf UN-Konferenzen) sowie das humanitäre Völkerrecht, soweit es anwendbar ist; etwa in bewaffneten Ländern mit Konflikten.

Grundlage der Anhörung sind der schriftliche (20 Seiten) und mündliche Staatenbericht sowie die Empfehlungen der UN-Vertragsorgane und die Parallelberichte der zivilgesellschaftlichen Gruppen, jeweils zusammengefasst durch das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte (je 10 Seiten). Die Staaten sind gehalten, ihrem Staatenbericht einen breiten Konsultationsprozess mit der nationalen Zivilgesellschaft vorausgehen zu lassen und die Ergebnisse dieser Konsultation zu berücksichtigen.

Das UPR-Verfahren ist als staatenorientierter Prozess ausgelegt, der

möglichst im Konsens erfolgt und die Kooperation des überprüften Landes anstrebt. Die im Abschlussbericht ausgesprochenen Empfehlungen an den jeweiligen Staat sind rechtlich nicht bindend. Die Staaten ihrerseits verstehen das UPR-Verfahren primär als Hilfe, Mängel zu beseitigen, und nicht als Anklage. Eine dezidierte Verurteilung des zu überprüfenden Staates ist also nicht zu erwarten. Gleichwohl enthüllen die schriftlichen Dokumente sowie die Anhörung eine präzise Lageeinschätzung der Menschenrechte sowie die politische Haltung der jeweiligen Regierung.

Im April und Mai 2008 wurden die ersten 32 Staaten überprüft, im Dezember folgen die restlichen 16 Länder für dieses Jahr. Unter den überprüften Ländern befanden sich aus Asien die Philippinen, Indien, Indonesien, Pakistan, Sri Lanka, Südkorea, Japan und Bahrain. Im Dezember 2008 stehen zur Überprüfung die Vereinigten Arabischen Emirate, Turkmenistan, Usbekistan und Tuvalu aus der Asiengruppe an. Im Februar 2009 werden u.a. Bangladesh und China überprüft. Alle Regierungen attestierten sich im April und Mai 2008 ernsthaftes Bemühen beim Schutz und bei der Förderung der Menschenrechte. Defizite wurden in der Regel äußeren Umständen, Aufstandsbewegungen, der schieren Größe des Landes (Indien, Indonesien), fehlendem Humankapital,

Börsenspekulation mit Nahrungsmitteln, Klimawandel u.a.m. zugeordnet. Vorhaltungen zur Verwicklung staatlicher Organe in Menschenrechtsverletzungen wurden heruntergespielt oder als faktisch falsch gelehnet.

Hingegen stellten unabhängigere Beobachter gravierende Probleme vor allem in den folgenden Bereichen fest: extralegale Tötungen, strafrechtliche Ahndung von Folter, Achtung der Menschenrechte bei Anti-Terror/Aufstands-Maßnahmen, Menschenhandel, die fehlende Ratifizierung von Menschenrechtskonventionen, ein hohes Maß an Straflosigkeit vor allem bei verdächtigen Angehörigen der Sicherheitsorgane, nicht funktionsfähige bzw. Unabhängigkeit der Justiz, fehlender Schutz für Opfer von Gewalttaten und Zeugen, eingeschränkte Meinungs- und Versammlungsfreiheit, Armut, Migration, fehlendes unabhängiges, internationales Monitoring der Menschenrechtslage. Die Artikel zu den einzelnen Ländern geben darüber beredtes Zeugnis ab.

Staaten mit ähnlichen Problemen (Algerien, Qatar, Thailand, Tunesien, Kuba, Syrien) neigten in der Regel zum Lob für die jeweilige Regierung in Sachen Kooperation mit dem MRR, Offenheit in der Darstellung der Probleme und dem politischen Willen, die zivilgesellschaftlichen Akteure in den UPR-Prozess einbezogen zu haben bzw. jene an der Umsetzung der Empfehlungen zu beteiligen. Wie üblich äußerten nicht-staatliche Akteure die tiefste und in aller Regel die realitätsgerechteste Kritik an den Zuständen in den jeweiligen Ländern.

Dass Staaten das UPR-Verfahren gleichwohl ernst nehmen – und sei es zwecks Imagewahrung – belegen Statistiken zur Teilnahme am interaktiven Dialog. Insgesamt 112 Regierungsdelegationen und 46 der 47 MRR-Mitglieder meldeten sich im April und Mai 2008 zu Wort. Am aktivsten agierten die diplomatischen Missionen Sloweniens, Kanadas und Großbritanniens,

die sich an allen Länderverfahren mit Fragen und Empfehlungen beteiligten. Zu Pakistan meldeten 70 Staaten eine Wortmeldung an, zu Finnland nur 21. Die Beteiligung der Staaten aus der Asiengruppe nahm von der April- zur Mai-Sitzung hin ab (vgl. [www.upr-info.org](http://www.upr-info.org)).

Um das gegenseitige Schulterklopfen einzudämmen, führten NRO aus den Ländern sowie internationale Netzwerke im Vorfeld und während der ersten beiden UPR-Runden intensive Lobby-Aktivitäten gegenüber diplomatischen Missionen in Genf durch. Dabei wurden vor allem westliche, einige lateinamerikanische und wenige, relativ menschenrechtsfreundliche Staaten aus Asien (Südkorea und Japan) angesprochen. Sie sollten in dem den Staaten vorbehaltenen interaktiven Dialog kritische Fragen und zielführende Empfehlungen gegenüber dem überprüften Land aussprechen. Die meisten Regierungsdelegationen zeigten sich offen und an den Fragen bzw. Empfehlungen von NRO-Seite interessiert. Diplomaten dagegen hielten sich mit konkreten Zusagen eher bedeckt. Im Ergebnis wurden jedoch alle wesentlichen Themen und Empfehlungen im interaktiven Dialog der Arbeitsgruppe angesprochen, teilweise sogar mit kritischem Unterton.

Fragen und Empfehlungen werden im Protokoll über die Anhörung ausdrücklich erwähnt und ermöglichen so, die mangelnde Selbstkritik der Regierungen auszugleichen bzw. anzuprangern. Alle überprüften Staaten zeigten sich gegen Kritik empfindlich, die ihnen Versagen oder ungenügende Aktivitäten beim Schutz der Menschenrechte attestierte. Dies führte im Falle Indonesiens so weit, dass die Regierungsdelegation hinter den Kulissen alle Hebel in Bewegung setzte, um allein den Begriff West-Papua aus dem Abschlussdokument zu katapultieren.

Das UPR-Verfahren beinhaltet darüber hinaus das sogenannte Follow-up,

die Nachbereitung und Umsetzung der Ergebnisse aus Anhörung und Abschlussbericht. Die Regierungen sind gehalten – und die allermeisten haben dies pro forma auch zugesagt, die Zivilgesellschaft in die Umsetzung mit einzubeziehen. Es geht u.a. darum, die Zusagen der Staaten gegenüber den Empfehlungen etwa in Form eines nationalen Aktionsplans zu operationalisieren und die Umsetzung zu belegen. Aufgrund der vielen Erfahrungen wird Handfestes nur dann zustande kommen, wenn dazu eine kritische Begleitung durch nationale und internationale Menschenrechtsorganisationen stattfindet. So empfiehlt es sich, bei den Philippinen die Arbeit der Menschenrechtsbüros bei Polizei und Militär auszuwerten und gute Dokumentationen zur Straffreiheit von Tätern aus dem Kreis der Sicherheitsorgane vermehrt in die Öffentlichkeit zu bringen. Die Beiträge in diesem Heft beschreiben solche Aufgabenstellungen für die Länder Südasiens.

So staaten- und konsensorientiert das UPR-Verfahren auch ist: umfassender und prägnanter ist momentan im UN-System keine amtliche, menschenrechtliche Bewertung der jeweiligen Regierungsführung zu finden. Der Abgleich der schriftlichen Dokumente sowie die Aussagen der Anhörung enthüllen die politische Haltung der jeweiligen Regierung unverblümt. Dies betrifft im Übrigen auch die Bundesrepublik Deutschland, deren Staatenbericht für das UPR-Verfahren im Februar 2009 vor wenigen Tagen nach Genf ging. Deutschland macht dabei methodisch keine wesentlich bessere Figur als etwa Indien; was nicht als Kompliment für Indien zu verstehen ist.