

Ein Nationaler Aktionsplan für Menschenrechte für Deutschland?
**Erfahrungen mit bereits existierenden Menschenrechtsplänen und Empfehlungen für
die Erarbeitung eines Nationalen Aktionsplans für Menschenrechte in Deutschland**

Frauke Weber

Berlin, September 2003

Inhalt

| | |
|---|-----------|
| Executive Summary | 4 |
| Einleitung | 8 |
| 1. Exemplarische Kurzdarstellung bestehender und in Vorbereitung befindlicher Menschenrechtspläne in Deutschland | 10 |
| 1.1 Aktionsplan der Bundesregierung zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen (Dezember 1999) | 10 |
| 1.2 Aktionsprogramm 2015 – Armutsbekämpfung: eine globale Aufgabe (April 2001) | 11 |
| 1.3 Aktionsplan der Bundesregierung zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor sexueller Gewalt und Ausbeutung (Januar 2003) | 12 |
| 1.4 Entwicklung eines Aktionsplans gegen Rassismus | 13 |
| 1.5 Aktionsplan zur Menschenrechtsbildung? | 15 |
| 2. Überblick über Erfahrungen mit bereits existierenden NAMs | 17 |
| 2.1 Welche Stellen – Staat, Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Wissenschaft etc. – wurden an der Erstellung des Plans beteiligt? | 18 |
| 2.1.1 Das UN-Handbuch zu Nationalen Aktionsplänen | 18 |
| 2.1.2 Australien (1993) | 22 |
| 2.1.3 Norwegen (1999) | 22 |
| 2.1.4 Schweden (2002) | 23 |
| 2.1.5 Ergebnisse | 23 |
| 2.1.6 Ideen für einen Konsultationsprozess zu einem NAM in Deutschland (von <i>Dr. Wolfgang Heinz</i>) | 24 |
| 2.2 Welches sind die Hauptziele der NAMs? | 25 |
| 2.2.1 Zusammenfassung der in den Plänen Australiens, Norwegens, Schwedens und im UN-Handbuch identifizierten Hauptziele | 25 |
| 2.2.2 Ergebnisse | 27 |
| 2.3 Inwieweit erstrecken sich die NAMs eher auf die nationale oder die internationale Menschenrechtspolitik? | 28 |
| 2.3.1 Australien | 28 |
| 2.3.2 Norwegen | 29 |
| 2.3.3 Schweden | 29 |
| 2.3.4 Ergebnisse | 30 |
| 2.4 Benchmarks, Zeithorizonte, Indikatoren | 31 |
| 2.4.1 UN-Handbuch | 31 |
| 2.4.2 Australien | 32 |
| 2.4.3 Norwegen | 32 |
| 2.4.4 Schweden | 32 |
| 2.4.5 Ergebnisse | 33 |

| | | |
|------------|---|-----------|
| 2.5 | Umsetzung, Evaluation, Fortentwicklung | 33 |
| 2.5.1 | UN-Handbuch | 33 |
| 2.5.2 | Australien | 35 |
| 2.5.3 | Norwegen | 36 |
| 2.5.4 | Schweden | 37 |
| 2.5.5 | Ergebnisse | 37 |
| 3. | Abschließende Bewertung und Empfehlungen | 38 |
| 3.1 | “Mehrwert” eines NAM für Deutschland | 38 |
| 3.2 | Optionen | 39 |
| 3.3 | NAM als ein Kapitel im Menschenrechtsbericht der Bundesregierung? | 40 |
| 3.4 | Konkrete Schritte | 40 |
| 3.5 | Fazit | 42 |
| | Ausgewählte Dokumente | 43 |

Executive Summary

Auf der Wiener Weltmensenrechtskonferenz der Vereinten Nationen von 1993 wurde den Staaten empfohlen, einen Nationalen Aktionsplan für Menschenrechte aufzustellen. Zehn Jahre danach hat der Deutsche Bundestag die Bundesregierung aufgefordert, dieser Empfehlung nachzukommen, indem sie in den nächsten Menschenrechtsbericht einen knapp gefassten Nationalen Aktionsplan in Form eines eigenständigen Kapitels integriert, in dem wichtige Problemfelder und Zielvorgaben sowie Strategien zu deren Verwirklichung aufgelistet werden.¹

Das Deutsche Institut für Menschenrechte will mit dieser Studie den Prozess der Erarbeitung eines Nationalen Aktionsplans für Menschenrechte unterstützen. Die Vorbereitung dieser Studie erfolgte in Gesprächen mit Vertreter/innen des Auswärtigen Amts. Entwürfe der Studie wurden bereits an Vertreter/innen des Auswärtigen Amts und des Bundesinnenministeriums zu deren interner Diskussion überreicht. Vorher war die Idee eines NAM im Forum Menschenrechte – den dort zusammengeschlossenen NGOs – auf einer Klausurtagung im Januar 2003 vorgestellt worden.

Was ist ein Nationaler Aktionsplan für Menschenrechte?

Ein Nationaler Aktionsplan eignet sich aufgrund seiner Konzeption in besonderer Weise zur Verbesserung von defizitären Menschenrechtsbereichen, weil er partizipativ erarbeitet wird, aktionsorientiert ist und langfristige Menschenrechtsziele verfolgt. Von anderen Menschenrechtsmechanismen, wie etwa dem Staatenberichtsverfahren gegenüber den Vereinten Nationen bzw. dem Europarat oder dem Menschenrechtsbericht der Bundesregierung, unterscheidet sich ein Nationaler Aktionsplan grundlegend. Den Berichterstattungspflichten ist gemein, dass sie gegenüber der Öffentlichkeit oder gegenüber einer internationalen Organisation Rechenschaft ablegen wollen. Dies führt idealerweise dazu, dass bei der Feststellung von Menschenrechtsverletzungen Einzelmaßnahmen ergriffen werden, damit ähnliche Verletzungen in der Zukunft vermieden werden. Der Nationale Aktionsplan stellt eine Ergänzung zu den vorhandenen Mechanismen dar, weil er keine Rechenschaftsfunktion erfüllt, sondern zu bestimmten Schwerpunkten umfassende zukunftsorientierte Handlungskonzepte entwirft.

Erfahrungen in Deutschland

Die Idee eines Nationalen Aktionsplans zu menschenrechtlichen Themen ist in Deutschland nicht neu. So bestehen etwa Erfahrungen mit folgenden Aktionsplänen:

- Aktionsplan der Bundesregierung zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen (Dezember 1999)²
- Aktionsprogramm 2015 – Armutsbekämpfung: eine globale Aufgabe (April 2001)³
- Aktionsplan der Bundesregierung zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor sexueller Gewalt und Ausbeutung (Januar 2003)⁴
- Entwicklung eines Aktionsplans gegen Rassismus (gegenwärtig in Planung)

¹ BT-Drucks. 15/397

² Abrufbar unter: <http://www.bmfsfj.de/Anlage15389/Text.pdf>

³ Abrufbar unter: http://www.aktionsprogramm2015.de/download/ap2015_deu.pdf

⁴ Abrufbar unter:

http://www.bmfsfj.de/Anlage23915/Aktionsplan_zum_Schutz_von_Kindern_und_Jugendlichen_vor_sexueller_Gewalt_und_Ausbeutung.pdf

Diese Pläne stellen erste positive Ansätze dar. Es wurden teilweise innerhalb eines Ressorts, teilweise unter Beteiligung der Zivilgesellschaft konkrete Ziele und Maßnahmen formuliert, die innerhalb eines bestimmten Zeitrahmens umgesetzt werden sollen. Ferner wurden nach Verabschiedung der Pläne Bund-Länder-Arbeitsgruppen oder Dialogforen gegründet, die sich aus Vertreterinnen und Vertretern von Bund, Ländern, Kommunen sowie Zivilgesellschaft, Kirchen, Wissenschaft und Wirtschaft zusammensetzen. Sie sollen die Umsetzungsphase aktiv begleiten. Ferner ist ein Monitoring der Pläne vorgesehen. Zu diesem Zweck hat etwa das BMZ einen ersten Zwischenbericht über den Stand der Umsetzung des Aktionsprogramms 2015 – das wegen des ehrgeizigen Ziels, zur weltweiten Halbierung extremer Armut beizutragen, einen Zeitrahmen bis zum Jahre 2015 vorsieht - vorgelegt.

Internationale Erfahrungen

International sind der Aufforderung der Weltmensenrechtskonferenz, einen Nationalen Aktionsplan für Menschenrechte zu erstellen, bislang 15 Staaten nachgekommen, darunter als einzige Industrieländer Australien (1993), Norwegen (1999) und Schweden (2002). Die Pläne weisen zum Teil erhebliche Unterschiede in der Art und Weise der Erstellung auf, vor allem was die Einbeziehung der Zivilgesellschaft anbelangt. Auch in Umfang und Inhalt variieren sie teilweise sehr stark. Die Regierungen wollen mit den Plänen ein Zeichen in ihrer Menschenrechtspolitik setzen. Alle Pläne sollen der Bestandsaufnahme der Menschenrechtssituation im eigenen Land dienen und Schritte für deren Verbesserung festlegen. Insbesondere die Pläne Norwegens und Schwedens stellen gute Beispiele dar, die für die Überlegungen zur Umsetzung des Bundestagsbeschlusses hilfreich sind.⁵ Ebenfalls gute Hinweise für die Planungsphase bietet das vom UN-Hochkommissariat für Menschenrechte im August 2002 herausgegebene Handbuch über Nationale Aktionspläne für Menschenrechte.⁶

Bewertung und Empfehlungen

Als Resultat aus den nationalen und internationalen Erfahrungen lassen sich für die Erstellung eines Nationalen Aktionsplans für Menschenrechte in Deutschland folgende Überlegungen und Empfehlungen zusammenfassen:

Das Vorhaben, einen Nationalen Aktionsplan für Menschenrechte zu erarbeiten, stellt auch nach Abwägung vereinzelt vorgebrachter Bedenken, einen Mehrwert für die Menschenrechtsarbeit in Deutschland dar. Es wurde einerseits die Befürchtung der Doppelung von Arbeit und andererseits die Sorge vor zusätzlicher finanzieller Belastung in Zeiten allgemein herrschender Ressourcenknappheit geäußert. Zwar ist richtig, dass die Bundesregierung mit ihren Berichterstattungspflichten bereits umfangreiche Aufgaben zu erfüllen hat. Allerdings verfolgt ein Nationaler Aktionsplan für Menschenrechte einen

⁵ NAM Norwegen: Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs, Report No. 21 to the Storting (1999-2000), focus on Human Dignity, A plan of Action for Human Rights, Recommendation of 17 December 1999 by the Ministry of Foreign Affairs

NAM Schweden: Minister for Democratic Issues, Sweden, Written Communication , A National Human Rights Action Plan – A Summary, Skr. 2001/02:83, S. 4 ff.; Ministry of Justice, Sweden, A national action plan for human rights – Fact Sheet, Ju 02.03e, January 2002, abrufbar unter: http://www.manskligarattigheter.gov.se/dynamaster/file_archive/020523/b21c0a7d8e4ebef7bddfcca8d19ed6e1/skr200102%5f83eng.pdf

⁶ UN-Handbuch: Office of the UN High Commissioner on Human Rights, Handbook on National Human Rights Plans of Action, Genf, 29.08.2002, abrufbar unter: <http://www.unhchr.ch/pdf/nhrap.pdf>

anderen Zweck und kann daher als notwendige Ergänzung zu den bereits vorhandenen Menschenrechtsmechanismen verstanden werden. Dem Einwand weiterer personeller und finanzieller Belastung kann damit begegnet werden, dass in Deutschland nicht ein umfassender Aktionsplan zu allen Menschenrechtsthemen, so wie von der Weltmensenrechtskonferenz empfohlen, realisiert wird, sondern der Plan zunächst auf vier bis sechs Schwerpunktthemen fokussiert. Dieser Vorschlag berücksichtigt zudem bereits vorhandene Ansätze und vermeidet einen wahrscheinlich eher mühsamen Abstimmungsprozess.

Die Vorteile eines Nationalen Aktionsplans sind mannigfaltig: Ein Aktionsplan dokumentiert politischen Willen, weil menschenrechtliche Themen an herausragender Stelle in der Regierungspolitik verankert werden. Die konsultative Erarbeitung und Umsetzung des Aktionsplans fördert den Dialog zwischen Akteuren aus allen Bereichen (Staat, Zivilgesellschaft, Kirchen, Wissenschaft, Wirtschaft, etc) und trägt zu Kohärenz bei. Der Plan führt zu einer besseren Vernetzung der Menschenrechtsarbeit. Dadurch wird eine gezieltere Planung und Förderung von Projekten ermöglicht. Ein die Umsetzung des Plans begleitendes Monitoring sowie die Evaluierung der erzielten Ergebnisse gestatten es den Verantwortlichen in Zeiten angespannter Haushaltslagen, die Relation zwischen eingesetzten Ressourcen und Erfolgen zu optimieren und ihre Arbeit auf diese Weise zu rechtfertigen. Darüber hinaus stellt ein Aktionsplan ein öffentliches Dokument mit hohem Bildungswert dar, der den allgemeinen Diskurs über menschenrechtliche Themen fördert und zur Bewusstseins-schärfung beiträgt.

Die Realisierung des Vorhabens der Erarbeitung lässt sich in folgende fünf Phasen einteilen:

- 1) Vorbereitung
- 2) Entwicklung
- 3) Umsetzung
- 4) Monitoring
- 5) Evaluierung

In der Vorbereitungsphase ist zunächst eine Entscheidung zu treffen, ob der Plan, "umfassend" ausfallen soll, wie von der Weltmensenrechtskonferenz empfohlen, oder ob Deutschland eine kleinere "Fokus"-Variante wählt. In einem nächsten Schritt haben Konsultationen zur Auswahl der Schwerpunktthemen stattzufinden. Hierzu wäre es sinnvoll, ein erstes Fachgespräch mit Vertreterinnen und Vertretern von Ministerien, Menschenrechts-NGOs und Wissenschaft abzuhalten. Zu diesem Gespräch könnten auch ausgewählte Expertinnen und Experten mit Erfahrungen aus anderen Ländern (z.B. Norwegen) eingeladen werden, die in die Thematik einführen und auf mögliche Komplikationen aufmerksam machen. Nach Bestimmung der Themen sollte recht schnell über die Festlegung der Strukturen für den Entwicklungsprozess beraten werden, vor allem über die Frage, bei welchem Ressort und bei welcher zivilgesellschaftlichen Einrichtung sinnvollerweise (insbesondere aufgrund der gewählten Schwerpunkte) die jeweilige Koordinationsstelle eingerichtet wird. In der Entwicklungsphase sollten dann weitere Strukturen geschaffen werden, die eine konsultative Erarbeitung des Plans sicherstellen. Die partizipative Erarbeitung des Plans ist wesentlich für eine breite Zustimmung zu den in dem Plan gesetzten Zielen und vorgeschlagenen Maßnahmen. Diese wiederum ist unerlässlich für eine erfolgreiche Realisierung des Plans, in die neben staatlichen Stellen (wie Regierung, Polizei und Justiz) auch Berufsverbände (etwa von Lehrerinnen und Lehrern und Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten), soziale Einrichtungen, Wissenschaft und Wirtschaft eingebunden werden sollten.

In der vorliegenden Studie werden exemplarisch die Erfahrungen dargestellt, die in Deutschland mit bereits existierenden Menschenrechtsplänen und in Australien, Norwegen und Schweden mit Nationalen Aktionsplänen für Menschenrechte gemacht wurden. Die Länder wurden ausgewählt, weil die Ausgangslage in diesen Industrieländern am ehesten mit der Menschenrechtssituation in Deutschland vergleichbar ist. In einem Schlusskapitel folgen abschließende Bewertungen und Empfehlungen im Hinblick auf die Realisierung eines Nationalen Aktionsplans für Menschenrechte in Deutschland.

Einleitung

Der Deutsche Bundestag hat die Bundesregierung aufgefordert, ergänzend zu den bereits bestehenden Menschenrechtsverpflichtungen einen Nationalen Aktionsplan für Menschenrechte zu erstellen. Auf Empfehlung des Ausschusses für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe wurde einstimmig beschlossen, dass die Bundesregierung *“in den nächsten (7.) Menschenrechtsbericht einen knapp gefassten Nationalen Aktionsplan in Form eines eigenständigen Kapitels [integrieren soll], in dem wichtige Problemfelder und Zielvorgaben sowie Strategien zu deren Verwirklichung aufgelistet werden.”*⁷

Das Deutsche Institut für Menschenrechte will mit dieser Studie den Prozess der Erarbeitung eines Nationalen Aktionsplans für Menschenrechte unterstützen. Die Vorbereitung dieser Studie erfolgte in Gesprächen mit Vertreter/innen des Auswärtigen Amtes. Entwürfe der Studie wurden bereits an Vertreter/innen des Auswärtigen Amtes und des Bundesinnenministeriums zu deren interner Diskussion überreicht. Vorher war die Idee eines NAM im Forum Menschenrechte – dem nationalen Netzwerk deutscher Menschenrechts-NGOs – auf einer Klausurtagung im Januar 2003 vorgestellt worden.

Weltmensenrechtskonferenz der Vereinten Nationen

Hintergrund des Beschlusses des Deutschen Bundestags ist die Empfehlung der Zweiten Weltmensenrechtskonferenz der Vereinten Nationen von 1993 an die Staaten, einen Nationalen Aktionsplan aufzustellen, in dem Schritte zur Verbesserung des Schutzes und der Förderung der Menschenrechte festgelegt werden.⁸ Dieser Empfehlung lag die Vorstellung zugrunde, dass das Instrument eines Nationalen Aktionsplans in besonderer Weise geeignet ist, langfristige Verbesserungen für die Menschenrechte in einem Staat herbeizuführen. Denn Veränderungen der Menschenrechtssituation innerhalb eines Landes sind letztlich nur dann möglich, wenn diese von Regierung und Bevölkerung gewollt sind und dieser Wille sich in der Durchführung konkreter Maßnahmen niederschlägt.⁹

Abgrenzung zu anderen internationalen Menschenrechtsmechanismen

Ein Nationaler Aktionsplan für Menschenrechte (nachfolgend als “NAM” abgekürzt) unterscheidet sich von seiner Konzeption her grundsätzlich von anderen internationalen Menschenrechtsmechanismen, weil er aufbauend auf einer umfassenden Analyse der Menschenrechtsdefizite in einem Land konkrete Handlungsziele definiert und anhand von Monitoringelementen sicherstellt, dass diese Ziele auch tatsächlich erreicht werden.

Deutschland hat sich durch die Ratifizierung von Menschenrechtsübereinkommen im Rahmen der Vereinten Nationen und des Europarats diversen Menschenrechtsmechanismen unterworfen. In Abgrenzung zu dem Instrument eines Nationalen Aktionsplans seien hier vor allem folgende Verfahren kurz vorgestellt:

- **Staatenberichte:** Gemäß ihren Verpflichtungen aus internationalen Menschenrechtsübereinkommen (wie etwa dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte oder dem Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation) legt die Bundesregierung über die Verwirklichung der in diesen

⁷ BT-Drucks. 15/397

⁸ Wiener Erklärung und Aktionsprogramm, Dok. Nr. A/CONF.157/23, 12. Juli 1993, Rnr. 71; auf deutsch abgedruckt in: DGVN-Texte 43, S. 40

⁹ UN-Handbuch, S. 8

Übereinkommen festgelegten Rechte in Deutschland regelmäßig Rechenschaft in Staatenberichten an internationale Ausschüsse (sog. "treaty bodies") ab. Die zuständigen treaty bodies prüfen diese Berichte, nehmen zur Verwirklichung der einzelnen Menschenrechte in Deutschland Stellung und geben Empfehlungen ab, welche Maßnahmen zusätzlich ergriffen werden sollten.

- Berichte von Fachkommissionen des Europarats: Sowohl die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) als auch der Europäische Ausschuss zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) haben im Rahmen eines Besuchsverfahrens die Möglichkeit, spezifische Aspekte der Menschenrechtslage in Deutschland zu prüfen. Über ihre Besuche legen die beiden Fachkommissionen Deutschland Berichte vor, in denen sie Empfehlungen über geeignete Verbesserungsmaßnahmen abgeben. Deutschland kann auf die Berichte mit Stellungnahmen reagieren.
- Sonderberichtersteller/innen und Sonderbeauftragte der Vereinten Nationen: Ein weiterer Überprüfungsmechanismus im UN-System besteht in den Mandaten für Sonderberichtersteller/innen der Menschenrechtskommission und der Generalversammlung sowie für Sonderbeauftragte des UN-Generalsekretärs (sog. "charter based bodies"). Die Organe können zu länderbezogenen oder thematischen Fragen in Erfüllung ihres Mandats Staatenbesuche durchführen. In ihren Berichten sprechen die Sonderberichtersteller/innen bzw. Sonderbeauftragten Mahnungen aus und geben Empfehlungen ab.

Den vorgestellten – sehr wichtigen - Mechanismen ist gemein, dass sie auf bestimmte Menschenrechtsaspekte fokussieren und auf festgestellte Verletzungen grundsätzlich im Rahmen von Einzelmaßnahmen reagiert wird. Dagegen basiert ein Nationaler Aktionsplan für Menschenrechte auf einem zukunfts- und aktionsorientierten umfassenden Ansatz, der langfristige Menschenrechtsziele verfolgt und Kohärenz in der Menschenrechtsarbeit schaffen will.

Auch der Menschenrechtsbericht der Bundesregierung als nationaler Mechanismus verfolgt einen anderen Zweck als ein NAM. Er legt Rechenschaft über die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung in den Auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen gegenüber dem Parlament ab.

Inhalt dieser Studie

Die vorliegende Studie gibt einen exemplarischen Überblick über deutsche Erfahrungen mit sektoralen Menschenrechtsprogrammen und internationale Erfahrungen mit NAMs. In Deutschland bestehen Erfahrungen mit Menschenrechts-Aktionsplänen nur zu ausgewählten Schwerpunktthemen. So wurden in jüngerer Zeit etwa Sektorprogramme zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen, Bekämpfung von Gewalt gegen Kinder sowie zur Armutsbekämpfung erarbeitet. Ein Aktionsplan gegen Rassismus befindet sich aktuell in der Entwicklungsphase. International sind der Aufforderung der Weltmensenrechtskonferenz, einen Nationalen Aktionsplan für Menschenrechte zu erstellen, bislang insgesamt 15 Staaten nachgekommen.

Anhand des Überblicks über bestehende Programme werden Vor- und Nachteile der Erstellung eines NAM in Deutschland herausgearbeitet und Empfehlungen für die weitere Entwicklung des Aktionsplans ausgesprochen.

1. Exemplarische Kurzdarstellung bestehender und in Vorbereitung befindlicher Menschenrechtspläne in Deutschland

In Deutschland ist das Arbeiten mit “Aktionsplänen” und “Aktionsprogrammen” kein Neuland. Die bestehenden Erfahrungen mit Plänen zu menschenrechtlich relevanten Themen sollen hier – exemplarisch – vorgestellt werden, bevor im nächsten Kapitel näher auf internationale Erfahrungen mit NAMs eingegangen wird.

1.1 Aktionsplan der Bundesregierung zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen (Dezember 1999)

Unter Federführung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) hat die Bundesregierung im Dezember 1999 einen Aktionsplan zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen vorgelegt.¹⁰

In die Erarbeitung des Aktionsplans wurde das Know How ausgewählter Expertengruppen miteinbezogen.

Der Aktionsplan stellt zum ersten Mal ein umfassendes Gesamtkonzept zur bundesweiten Bekämpfung der Gewalt an Frauen dar. Seine Schwerpunkte liegen in den Bereichen Prävention, Rechtsetzung, Kooperation zwischen staatlichen Institutionen und nichtstaatlichen Hilfsangeboten, bundesweite Vernetzung von Hilfsangeboten, Täterarbeit, Sensibilisierung von Fachleuten und Öffentlichkeit sowie internationale Zusammenarbeit.

Wie die Bundesregierung in ihrem sechsten Bericht über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und anderen Politikbereichen zutreffend feststellt, *“reichen gesetzliche Regelungen alleine zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen nicht aus; sie müssen durch Kooperationen zwischen den beteiligten Behörden und nichtstaatlichen Hilfsorganisationen ergänzt werden. Diese Kooperationen müssen kontinuierlich erfolgen und daher institutionalisiert werden. Sie sind entsprechend der jeweiligen Zuständigkeiten auf verschiedenen Ebenen (Bund, Länder und Kommunen) erforderlich.”*¹¹

Daher wurde zur Begleitung der Umsetzung des Aktionsplans eine **Bund-Länder-Arbeitsgruppe gegen häusliche Gewalt** gegründet. In diesem Gremium sind die zuständigen Bundes- und Landesministerien, aber auch NGOs wie Beratungsstellen und Frauenhäuser vertreten.¹² Die Arbeitsgruppe tagt mehrmals im Jahr.

Als Folge des nationalen Aktionsplans wurden in einzelnen Bundesländern bereits **Landesaktionspläne** zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen beschlossen. Die niedersächsische Landesregierung hat im November 2002 einen Landesaktionsplan beschlossen, der durch eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe erarbeitet wurde. Die Begleitung der Umsetzung erfolgt über eine Koordinationsstelle beim Landespräventionsrat Niedersachsen. Dort angesiedelt ist eine Arbeitsgruppe von Praktikerinnen und Praktikern, die Erfahrungen rückmeldet. Diese Erfahrungen und Ergebnisse werden in die ressortübergreifende Arbeitsgruppe eingespeist.

¹⁰ Abrufbar unter: <http://www.bmfsfj.de/Anlage15389/Text.pdf>

¹¹ 6. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und anderen Politikbereichen, S. 69

¹² Pressemitteilung Nr. 376/02 des BMFSFJ vom 19.02.2002

Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe beabsichtigt, den Aktionsplan im Jahr 2004 unter Einbeziehung von Praktikerinnen und Praktikern fortzuschreiben.

1.2 Aktionsprogramm 2015 – Armutsbekämpfung: eine globale Aufgabe (April 2001)

Die Staats- und Regierungschefs der UN-Mitgliedstaaten haben beschlossen und in der Millenniumserklärung der Vereinten Nationen feierlich als Ziel erklärt, bis zum Jahre 2015 den Anteil der Menschen in extremer Armut zu halbieren.

Als Beitrag Deutschlands zur weltweiten Halbierung extremer Armut hat die Bundesregierung unter Federführung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) das “Aktionsprogramm 2015”¹³ erarbeitet. Die Diskussion des Programms fand unter breiter Beteiligung der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft statt. Es wurde am 4. April 2001 durch einen Kabinettsbeschluss verabschiedet.

Mit dem Aktionsprogramm 2015 will die Bundesregierung ihren Beitrag zur Erreichung des Halbierungszieles verdeutlichen, andere Akteure zu verstärkter Zusammenarbeit einladen und das Verständnis der deutschen Öffentlichkeit für die weltweite Armutsbekämpfung vertiefen.

Das Aktionsprogramm benennt zehn vorrangige Ansatzpunkte der Armutsbekämpfung, wie etwa “*Verschuldung abbauen – Entwicklung finanzieren*” und “*Faire Handelschancen für die Entwicklungsländer schaffen*”. Innerhalb der einzelnen Ansatzpunkte sind jeweils prioritäre Handlungsabsichten (Aktionen) ausgewiesen. Es werden auch konkrete Maßnahmen im Bereich der Menschenrechte vorgeschlagen, so zum Beispiel¹⁴:

- verstärkte Unterstützung von Partnerregionen und zivilgesellschaftlichen Akteuren bei der Verwirklichung aller Menschenrechte
- Unterstützung eines funktionsgerechten Beschwerdemechanismus für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte
- Zusammenarbeit mit der Internationalen Arbeitsorganisation bei Programmen für die Beachtung der Kernarbeitsnormen
- Hinwirken auf eine verstärkte Berücksichtigung von Menschenrechten bei Gestaltung von Politik und Vorhaben der Internationalen Finanzinstitutionen
- Unterstützung der Bildungs- und Aufklärungsarbeit zum Thema Menschenrechte in Deutschland

Die Bundesregierung hat unter www.aktionsprogramm2015.de eine eigene **Website** zu dem Aktionsprogramm eingerichtet. Dort kann unter anderem der Text des Aktionsprogramms in fünf verschiedenen Sprachen abgerufen werden.

Das Aktionsprogramm, das einen sehr weiten Zeithorizont bis zum Jahr 2015 vorsieht, soll in angemessenen Abständen überprüft und gegebenenfalls aktualisiert werden.¹⁵ Das BMZ wurde federführend mit der Koordination des Umsetzungsprozesses beauftragt. Dafür wurde im Juli 2001 ein **Arbeitsstab Aktionsprogramm Armutsbekämpfung (AS 2015)** eingerichtet.

¹³ Abrufbar unter: http://www.aktionsprogramm2015.de/download/ap2015_deu.pdf

¹⁴ Siehe hierzu: 6. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und anderen Politikbereichen, S. 133

¹⁵ Aktionsprogramm 2015, S. 44

Ferner wurde im Februar 2002 das **Dialogforum 2015** unter Leitung von Bundesministerin Heidemarie Wieczorek-Zeul eingerichtet. Mitglieder des Dialogforums sind namhafte Persönlichkeiten aus den Bereichen Politik, Wirtschaft/Gewerkschaften, Kommunen/Länder, Zivilgesellschaft, Wissenschaft, Kirchen und Medien. Das Dialogforum soll eine besondere Rolle im Umsetzungsprozess des Aktionsprogramms spielen. Die Bundesregierung weist immer wieder daraufhin, dass das Ziel des Programms nur erreicht werden kann, wenn unterschiedliche gesellschaftliche Gruppen Verantwortung und Initiative für seine Erreichung übernehmen. Im Juli 2003 hat die zweite Sitzung des Dialogforums stattgefunden.

Im Juni 2002 hat das BMZ einen ersten **Zwischenbericht über den Stand der Umsetzung** des Aktionsprogramms 2015 veröffentlicht.¹⁶ Die Gliederung des Berichts folgt den zehn thematischen Ansatzpunkten des Aktionsprogramms 2015. Diese Darstellung ermöglicht der Leserschaft, die im ersten Umsetzungsjahr erfolgten Einzelaktionen mit den im Aktionsprogramm genannten Handlungsabsichten zu vergleichen und somit die Arbeit der Bundesregierung an den von ihr gesetzten Zielen zu messen.

Das BMZ wertet das Aktionsprogramm 2015 als großen „Mehrwert“, da es zu einer Fokussierung und einer kohärenteren Zusammenarbeit bei der Armutsbekämpfung beiträgt. Ferner führt es zu einer Bewusstseins-schärfung und Allianzenbildung. Das Verhältnis von Aufwand zu Ergebnis des Aktionsprogramms wird schon zwei Jahre nach seiner Verabschiedung als positiv bewertet, wobei das Ziel der Politikveränderung natürlich nur schwierig zu evaluieren ist.¹⁷

1.3 Aktionsplan der Bundesregierung zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor sexueller Gewalt und Ausbeutung (Januar 2003)

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) hat im Januar 2003 einen Aktionsplan zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor sexueller Gewalt und Ausbeutung beschlossen.¹⁸

Inhalt des Aktionsplans sind neben einer Bestandsaufnahme die Entwicklung von Strategien zu den Themen Prävention und Intervention, Gesetzgebung, Internationale Zusammenarbeit und Vernetzung sowie Forschung. Ferner ist dem Thema Monitoring ein eigenes Kapitel gewidmet.

Der Aktionsplan setzt für die nächsten Jahre Prioritäten und nennt konkrete Ziele und Maßnahmen. In einem Anhang zum Aktionsplan werden Handlungsfelder, Maßnahmen, Ziele sowie Zeiträume noch einmal in tabellarischer Form zusammengefasst. Diese tabellarische Darstellung erleichtert die Umsetzung sowie das Monitoring des Plans.

¹⁶ Abrufbar unter: <http://www.aktionsprogramm2015.de/download/zwischenbericht.pdf>

¹⁷ Gespräch der Verfasserin mit Herrn RegDir Breyer, BMZ, Leiter des Referats 300 (Aktionsprogramm 2015; abteilungsübergreifende Aufgaben) am 04.07.2003

¹⁸ Abrufbar unter: http://www.bmfsfj.de/Anlage23915/Aktionsplan_zum_Schutz_von_Kindern_und_Jugendlichen_vor_sexueller_Gewalt_und_Ausbeutung.pdf

Auszug aus der tabellarischen Darstellung des Aktionsplans:

| HANDLUNGSFELD | MASSNAHME | ZIEL | ZEITRAUM |
|-------------------------------------|---|---|-------------|
| Kinder-, Jugend- und Elterntelefone | Das Kinder- und Jugendtelefon ist ein niederschwelliges Beratungsangebot und damit eine wichtige Anlaufstelle für Opfer sexueller Gewalt. | Erweiterung der Beratungszeiten, fachliche Weiterbildung des Personals und Ausbau der Angebote vor allem in den neuen Bundesländern. | 2003 - 2005 |
| Aufklärung und Sensibilisierung | Geplant ist die Entwicklung einer bundesweiten Öffentlichkeitskampagne unter Einbindung der NGOs und der Medien. | Breite Aufklärung und Information der Öffentlichkeit über sexuelle Gewalt gegen Kinder, Stärkung der Wahrnehmungsfähigkeit von sexueller Gewalt gegenüber Kindern und Information über Hilfe- und Beratungsangebote | 2003 |
| ... | | | |

Zum Zwecke der Begleitung, Steuerung und Koordinierung der Umsetzung und prozesshaften Weiterentwicklung des Aktionsplans sieht der Plan die Einrichtung einer **Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern** vor. In der Arbeitsgruppe sollen auch NGOs vertreten sein.¹⁹

1.4 Entwicklung eines Aktionsplans gegen Rassismus

Vereinte Nationen

Auf der Dritten Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz unter Leitung des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte in Durban/Südafrika von 2001 wurden zwei Abschlussdokumente – eine Abschlusserklärung und ein Aktionsprogramm – verabschiedet. In dem Aktionsprogramm werden die Staaten dazu aufgefordert, nationale Aktionspläne gegen Rassismus aufzustellen und durchzuführen, um Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz, namentlich ihre geschlechtsspezifischen Ausprägungen, zu bekämpfen. Ziel der einzelstaatlichen Aktionspläne soll es sein, unter anderem durch positive Maßnahmen und Strategien für alle Menschen Bedingungen zu schaffen, unter denen sie wirksam an Entscheidungsprozessen teilhaben und ihre bürgerlichen, kulturellen, wirtschaftlichen, politischen und sozialen Rechte in allen Lebensbereichen auf der Grundlage der Nichtdiskriminierung verwirklichen können. Ausdrücklich wird den Staaten nahe gelegt, bei der Aufstellung und Ausarbeitung dieser Aktionspläne den Dialog mit NGOs aufzunehmen bzw. zu verstärken, um diese enger in die Gestaltung, Durchführung und Evaluierung von Politiken und Programmen einzubeziehen.²⁰

Als Follow-Up der Konferenz auf internationaler Ebene wurde vereinbart, dass das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte jährlich über die Umsetzung der in Durban vereinbarten Maßnahmen an die UN-Generalversammlung sowie die UN-Menschenrechtskommission Bericht erstattet. Dies soll in Zusammenarbeit mit fünf vom UN-Generalsekretär zu ernennenden unabhängigen hochrangigen Expertinnen und Experten geschehen.

¹⁹ Ebenda

²⁰ World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, Programme of Action, Rnr. 66, 99ff., 167

Europarat

Im Rahmen des Europarates hat im Februar 2002 ein erstes Expertentreffen stattgefunden, bei dem sich die Regierungen der Mitgliedsstaaten des Europarates über die von ihnen bereits getroffenen und weiter zu treffenden Maßnahmen auf nationaler wie auf regionaler Ebene ausgetauscht haben. Ein weiteres Treffen war für 2003 geplant, wurde aber bislang noch nicht näher konkretisiert. Eine Vielzahl der Mitgliedsstaaten des Europarates hat ebenfalls mit der Erarbeitung eines nationalen Aktionsplans begonnen, teilweise (wie zum Beispiel in Schweden) sind Aktionspläne auch schon fertig gestellt.

Deutschland

In Deutschland hat die Bundesregierung bereits mit der Entwicklung eines nationalen Aktionsplans gegen Rassismus begonnen.

Dabei fungiert das **Forum gegen Rassismus** als Gremium für die Einbeziehung der Zivilgesellschaft. Das Forum gegen Rassismus wurde im Jahr 1998 geschaffen, um als Plattform für den Erfahrungs- bzw. Informationsaustausch zwischen Regierungsstellen, wissenschaftlichen Einrichtungen und bundesweit agierenden Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft zu fungieren. Dem Forum gehören ungefähr 75 Mitglieder an. Seine Arbeit wird durch eine Geschäftsführende Arbeitsgruppe koordiniert, der neben Vertreter/innen der Regierung und der NGOs auch das deutsche Mitglied des Verwaltungsrates der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit mit Sitz in Wien (EUMC) angehört. Der Vorsitz der Geschäftsführung und die Geschäftsstelle sind im Bundesinnenministerium beheimatet. Das Forum tagt in Abständen von mehreren Monaten und fungiert unterdessen offiziell als Nationaler Runder Tisch im Rahmen des europäischen Informationsnetzwerkes der EUMC.

Das Forum gegen Rassismus hat sich darauf verständigt, dass es nicht ausschließlich einen Regierungsentwurf für einen Aktionsplan geben soll, der dann von NGO-Seite zu kommentieren gewesen wäre (wie in den meisten anderen europäischen Staaten). Vielmehr werden in Deutschland gegenwärtig **zwei Entwürfe für einen nationalen Aktionsplan** gegen Rassismus erarbeitet – einer von NGO- und einer von Regierungsseite. Diese Entwürfe sollen im Herbst dieses Jahres vorliegen und dann in einen Plan zusammengeführt werden. Beide Seiten versprechen sich von diesem Ansatz, dass auf diese Weise die Zivilgesellschaft umfassend an der Planerarbeitung beteiligt ist und die Sichtweise der Zivilgesellschaft auch tatsächlich ihren Niederschlag in dem (endgültigen) Aktionsplan finden wird.

Auf Regierungsseite finden in regelmäßigen Abständen **Ressortbesprechungen** statt. Zudem wurde ein **interministerieller Lenkungsausschuss** (nach der Bezeichnung des UN-Handbuchs wäre dieser eine interministerielle Koordinationsstelle bzw. eine "Focal Agency") gegründet. Die Ressorts liefern dem Lenkungsausschuss inhaltliche Vorschläge, die dann in die Form eines nationalen Aktionsplans gegossen werden. Aufgrund der Zuständigkeit von Ländern und Kommunen in einigen relevanten Bereichen - wie zum Beispiel Bildung und Polizei - werden die Länder, v.a. die Kultusminister- und die Innenministerkonferenz, und die Kommunen bereits bei der Entwicklung des Aktionsplans beteiligt, um spätere Konflikte bei der Umsetzung des Plans zu vermeiden.

Auf **NGO-Seite** wurde eine Unterarbeitsgruppe des Forums gegen Rassismus zur Erarbeitung eines NAP/Durban gegründet. An den Treffen dieser Arbeitsgruppe hat zunächst auch ein Vertreter des Bundesinnenministeriums teilgenommen. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt

befassen sich in der Arbeitsgruppe aber ausschließlich Vertreter/innen der Zivilgesellschaft mit der Erarbeitung des NGO-Entwurfs.

Das **Deutsche Institut für Menschenrechte** nimmt derzeit eine beratende Funktion bei der Entwicklung des nationalen Aktionsplans für beide Seiten ein und wird im Lenkungsausschuss beteiligt sein.

Im November 2003 plant das Forum gegen Rassismus die Durchführung einer Klausurtagung, bei der ein bereits zusammengeführter Entwurf vorliegen und besprochen werden soll.

Die abschließende Ausarbeitung des nationalen Aktionsplans gegen Rassismus obliegt dem interministeriellen Lenkungsausschuss, der eine Endfassung noch in diesem Jahr vorlegen will. Eine Kabinettsbefassung zu dem endgültigen Entwurf ist vorgesehen. Der Plan soll nach seiner Verabschiedung dem Generalsekretär der Vereinten Nationen übermittelt werden.

1.5 Aktionsplan zur Menschenrechtsbildung?

Vereinte Nationen

Der im Rahmen des von der **UNESCO** im März 1993 veranstalteten Internationalen Kongresses über Erziehung für Menschenrechte und Demokratie in Montreal, Kanada, verabschiedete **Weltaktionsplan für die Erziehung zu den Menschenrechten und zur Demokratie** ruft zu einer globalen Mobilisierung der Energien und Ressourcen auf allen Ebenen auf, um Individuen und Gemeinschaften über Menschenrechte zu unterrichten.²¹ Zu diesem Zweck benennt der Plan Ziele, Hauptaktionslinien und Handlungsebenen für eine Verbesserung der Menschenrechtsbildung. Unter anderem fordert der Weltaktionsplan folgendes (exemplarisch zitierte "Hauptaktionslinien")²²:

- Die wichtigsten Zielgruppen zu bestimmen, um eine schnelle und wirksame Umsetzung zu sichern.
- Den Prozess des Unterrichts und der Erziehung auf dem Gebiet der Menschenrechte unter aktiver Beteiligung von Zielgruppen als eine Übung in Demokratie anzusehen.
- Pädagogische Forschungen von verschiedenen Aspekten des Unterrichts über Menschenrechte und Demokratie, unter Beachtung der aktuellen Veränderungen, zu entwickeln.
- Die systematische Revision von Schulbüchern zu betreiben, um fremdenfeindliche, rassistische, sexistische und andere Stereotype daraus zu eliminieren.
- Praxisbezogene Beziehungen und Netzwerke zwischen Personen, Erzieher/innen, Gruppen und Institutionen zu knüpfen, insbesondere durch Tagungen und durch bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit.

Die Wiener **Weltmensenrechtskonferenz von 1993** nimmt in ihrem offiziellen Abschlussdokument, der sog. "Wiener Erklärung und Aktionsprogramm", Bezug auf den Weltaktionsplan und empfiehlt den Staaten, spezifische Programme und Strategien zu entwickeln, um eine möglichst breite Menschenrechtsbildung und eine entsprechende Aufklärung der Öffentlichkeit zu erreichen.²³

²¹ Dok. Nr. UNESCO: SHS-93/CONF.402/4; auf deutsch abgedruckt in: DGVN-Texte 43, S. 77

²² DGVN-Texte 43, S. 83

²³ Dok. Nr. A/CONF.157/23, 12. Juli 1993, Rnr. 81; auf deutsch abgedruckt in: DGVN-Texte 43, S. 42

Im Rahmen der **UN-Dekade zur Menschenrechtsbildung (1995-2004)** empfiehlt die Generalversammlung der Vereinten Nationen den Staaten die Entwicklung von nationalen Aktionsplänen zur Menschenrechtsbildung. Im Oktober 1997 hat sie "Guidelines" für die Erstellung von nationalen Aktionsplänen zur Menschenrechtsbildung erlassen.²⁴

Das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte geht bei der Erstellung eines nationalen Aktionsplans zur Menschenrechtsbildung davon aus, dass dieser, ebenso wie andere Sektorenpläne, in den allgemeinen Nationalen Aktionsplan für Menschenrechte integriert werden sollte.²⁵

Deutschland

In Deutschland wurde bislang noch nicht offiziell beschlossen, ob ein nationaler Aktionsplan zur Menschenrechtsbildung entwickelt werden soll.

Die **Kultusministerkonferenz** hat für den Bereich der **Schule** bereits im Jahr 1980 (aktualisiert im Jahr 2000) eine Empfehlung zur Förderung der Menschenrechtserziehung abgegeben.²⁶ Darin definiert sie Ziele und Inhalte der Menschenrechtsthematik im Unterricht und weist darauf hin, dass Menschenrechtserziehung Aufgabe für den gesamten Unterricht und Aufgabe aller Lehrer/innen sei, dass Schulbücher dem Inhalt der Empfehlung Rechnung tragen müssen und dass Menschenrechtserziehung sich nicht auf die Vermittlung von Wissen beschränken könne, sondern die Achtung des Mitmenschen im täglichen Umgang in der Schule erlebt und geübt werden müsse. Bedauerlicherweise wurde die Empfehlung jedoch von den Ländern bisher noch nicht systematisch und umfassend umgesetzt.

Dem Thema Menschenrechtsbildung nehmen sich seit einiger Zeit verschiedene Vertreter/innen von NGOs, Bund und Ländern sowie Wissenschaft verstärkt an. Auch das Deutsche Institut für Menschenrechte befasst sich mit der Menschenrechtsbildung als einem seiner Schwerpunktgebiete. Nicht zuletzt als Folge der Organisation von Fachgesprächen zur Menschenrechtsbildung durch das Institut wurde am 2. Juni 2003 ein **Nationales Netzwerk Menschenrechtsbildung** gegründet, dem derzeit Vertreter/innen von NGOs, Regierung und Wissenschaft angehören. Das Netzwerk ist ausdrücklich auf Wachstum angelegt und stark an inhaltlichem Austausch interessiert. Das Deutsche Institut für Menschenrechte soll in noch näher zu definierender Funktion eng an das Netzwerk angebunden sein. Als Aufgaben des Netzwerks werden u.a. folgende diskutiert:

- Informations- und Erfahrungsaustausch,
- Anbindung an den Austausch in internationalen Netzwerken zur Human Rights Education
- Einbringen der internationalen Vorgaben zur Menschenrechtsbildung in den nationalen Diskurs
- Diskussion grundsätzlicher Fragen und Themen (z.B. zu den Begriffen Menschenrechtsbildung/Menschenrechtserziehung, über Methoden, Abgrenzung zu anderen Fachgebieten und pädagogischen Teildisziplinen etc.)
- Lobbyarbeit zur Förderung einer stärkeren Implementierung von Menschenrechtsbildung in der Bundesrepublik sowie zur Einforderung der internationalen Verpflichtungen der Bundesregierung (UN und UNESCO)

²⁴ UN General Assembly, Guidelines for National Plans of Action for Human Rights Education, 20.10.1997

²⁵ UN-Handbuch, S. 12, 94

²⁶ Beschluss der KMK vom 04.12.1980 i.d.F. vom 14.12.2000; abrufbar unter:
<http://www.kmk.org/doc/beschl/menschr.pdf>

- Maßnahmen zur Förderung einer Implementierung von Menschenrechtsbildung an Schulen, in der Kinder- und Jugendbildung, in der beruflichen Bildung und Erwachsenenbildung etc.
- Gemeinsame Vorhaben, wie etwa die Publikation von Materialien und Beiträgen oder die Durchführung von Tagungen und Konferenzen

Das Deutsche Institut für Menschenrechte geht derzeit davon aus, dass für das Thema Menschenrechtsbildung nicht unbedingt ein eigener Aktionsplan erstellt werden muss, sondern dass die Maßnahmen, die für eine Verbesserung der Menschenrechtsbildung in Deutschland erforderlich sind, in den künftigen sektoralen Aktionsplänen bzw. in dem vom Bundestag geforderten NAM Platz greifen sollten (Mainstreaming).

2. Überblick über Erfahrungen mit bereits existierenden NAMs

International sind der Aufforderung der Weltmensenrechtskonferenz, einen Nationalen Aktionsplan für Menschenrechte zu erstellen, bislang 15 Staaten nachgekommen:

| | |
|--------------------|-------------------------------------|
| Australien (1993) | Südafrika (1998) |
| Malawi (1995) | Venezuela (1999) |
| Lettland (1995) | Bolivien (1999) |
| Philippinen (1996) | Norwegen (1999) |
| Brasilien (1997) | Demokratische Republik Kongo (2000) |
| Ecuador (1998) | Schweden (2002) |
| Indonesien (1998) | Litauen (2002) |
| Mexiko (1998) | |

Diese Pläne weisen zum Teil erhebliche Unterschiede in der Art und Weise der Erstellung auf, vor allem was die Einbeziehung der Zivilgesellschaft anbelangt. Auch in Umfang und Inhalt variieren sie teilweise sehr stark. Regierungen wollen mit den Plänen ein Zeichen in ihrer Menschenrechtspolitik setzen. Alle Pläne sollen der Bestandsaufnahme der Menschenrechtssituation im eigenen Land dienen und Schritte zu deren Verbesserung festlegen.

Da die Ausgangslage in Australien, Norwegen und Schweden am ehesten mit der Menschenrechtssituation in Deutschland vergleichbar ist, sollen nachfolgend vor allem die Pläne dieser Staaten näher betrachtet werden. Anhand der Nationalen Aktionspläne dieser Industrieländer kann exemplarisch aufgezeigt werden, mit welchen Strukturen (ressortübergreifend und unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft) die Pläne erarbeitet worden sind, welche Ziele sie verfolgen, mit welchen Schwerpunktthemen sie sich befassen und wie die Umsetzung, das Monitoring und die Evaluierung des Plans und der darin konkret vorgeschlagenen Maßnahmen organisiert ist.

Das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte hat im August 2002 ein Handbuch über Nationale Aktionspläne für Menschenrechte herausgegeben, das den Staaten in ihrer Planungsphase wichtige Hinweise für die Erarbeitung eines NAM gibt. Da diese Hinweise

wertvoll für die Überlegungen zu einer NAM-Konzeption in Deutschland sind, werden in dieser Studie immer zuerst die Vorschläge des UN-Handbuchs vorgestellt, gefolgt von den jeweiligen Elementen der Nationalen Aktionspläne Australiens, Norwegens und Schwedens.

2.1 Welche Stellen – Staat, Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Wissenschaft etc. - wurden an der Erstellung des Plans beteiligt?

2.1.1 Das UN-Handbuch zu Nationalen Aktionsplänen

Das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte stellt in seinem Handbuch fest, dass die Einführung eines Nationalen Aktionsplans für Menschenrechte ein größeres Projekt darstellt, das sich in folgende fünf Hauptphasen einteilen lässt:

- 1) Vorbereitung,
- 2) Entwicklung,
- 3) Umsetzung
- 4) Monitoring und
- 5) Evaluierung.²⁷

Gleichzeitig weist es darauf hin, dass es aufgrund der kulturellen, politischen und wirtschaftlichen Unterschiede kein allgemeingültiges Verfahren für alle Länder gibt.²⁸

Die Ausführungen in diesem Kapitel beziehen sich auf die Phase 1), in der zunächst die Strukturen für die Planerarbeitung festgelegt werden, und die Phase 2), in der das Konzept des NAM erarbeitet und schließlich der Plan formuliert wird.

Beteiligung an der Planerstellung

Regierung

Das UN-Handbuch empfiehlt, dass die Regierung eine zentrale Rolle bei der Erstellung eines Nationalen Aktionsplans für Menschenrechte haben sollte, da diese auch die Verantwortung für seine Umsetzung trägt.²⁹

Breite Beteiligung

Eine möglichst umfangreiche Beteiligung an der Planerstellung von der Regierung auf der einen und der Zivilgesellschaft auf der anderen Seite stellt sicher, dass die Ziele eines NAM auf breite Zustimmung stoßen und der Entstehungsprozess transparent gestaltet wird. Außerdem sollte eine möglichst breite politische Unterstützung quer durch die verschiedenen Ministerien und die Parteienlandschaft angestrebt werden, damit der Erstellungs- und Umsetzungsprozess sowie das Monitoring von einem etwaigen Regierungswechsel nicht tangiert wird. Je nach Umfang und Reichweite des beabsichtigten Plans sollten folgende Personen und Einrichtungen in die Planerstellung miteinbezogen werden³⁰:

- Regierungschef und verantwortliche Ministerien

²⁷ UN-Handbuch, S. 41

²⁸ Ebenda, S. 21

²⁹ Ebenda, S. 41f

³⁰ Ebenda, S. 42f.

- Abgeordnete, insbesondere Mitglieder eines parlamentarischen Menschenrechtsausschusses
- Koordinationsstelle (Focal Agency) für die NAM-Erstellung
- Andere relevante Ressorts, insbesondere diejenigen, die für Polizei, Justiz, Inneres, Arbeit, Bildung, Gesundheit, Frauen, Soziales, Verteidigung und Militär, Finanzen sowie Auswärtige Beziehungen und Entwicklungszusammenarbeit zuständig sind
- Vertreter/innen der Länder und Kommunen
- Sicherheitskräfte wie Militär und Polizei
- Halbstaatliche Einrichtungen wie Körperschaften öffentlichen Rechts
- Nationale Menschenrechtsinstitutionen
- Menschenrechts-NGOs, einschließlich spezialisierter oder lokaler NGOs, die sich für bestimmte Gruppen, wie Asylbewerber/innen, Frauen oder Kinder einsetzen oder auf bestimmte Themen wie Gesundheit oder Bildung spezialisiert sind
- Vertreter/innen von besonders gefährdeten Gruppen
- Justizangestellte, Richter/innen, Juristinnen und Juristen
- Vertreter/innen bestimmter Berufsgruppen, wie Lehrer/innen und Juristinnen/Juristen
- Menschenrechtsexpertinnen und -experten, Akademiker/innen
- Vertreter/innen von Forschungseinrichtungen
- Medien
- Unternahmervetreter/innen
- Private Stiftungen

Es stellt sich die Frage, wie die Beteiligung der Zivilgesellschaft bei der Erarbeitung, dem Monitoring und der Umsetzung genau aussehen soll. Einerseits wird immer auf die Verantwortung der Regierung für die Umsetzung bestanden, andererseits bleibt offen, ob auch die Zivilgesellschaft eine Mitverantwortung bei der Umsetzung (zumindest in bestimmten Bereichen) haben sollte oder nur als deren "Kontrolleur" aktiv sein soll.

Organisation der Planerstellung

Interministerielle Koordinationsstelle ("Focal Agency")

Frühzeitig sollte die Regierung eine zuständige interministerielle Koordinationsstelle für die Phase der Planerstellung einrichten. In manchen Fällen mag die Koordinationsstelle auch bei einem nationalen Menschenrechtsinstitut angesiedelt sein; die Verantwortung für die Umsetzung des Plans muss jedoch immer bei der Regierung verbleiben. Die Einrichtung einer weiteren Koordinationsstelle auf NGO-Seite kann zur Vereinfachung der Kommunikation zwischen Regierung und Zivilgesellschaft sinnvoll sein.³¹

Zu den Aufgaben der Koordinationsstelle sollte es gehören, relevante staatliche Stellen sowie Interessensorganisationen von dem Vorhaben, einen NAM zu erstellen, zu informieren. Die ersten Schritte zur Realisierung des Plans sollten in Angriff genommen werden. Insbesondere sollte ein erstes nationales Beratungstreffen oder eine Reihe von Treffen mit interessierten Gruppen organisiert werden, um den erforderlichen Input für das weitere Vorgehen zu erhalten.³²

³¹ Ebenda, S. 42

³² Ebenda, S. 44

Nationale (Koordinations-)Kommission

Ein wesentlicher Schritt in der Vorbereitungsphase ist die Gründung einer Nationalen (Koordinations-)Kommission. Die Kommission sollte sich idealerweise aus hochrangigen Vertreterinnen und Vertretern von Regierung und Zivilgesellschaft zusammensetzen. Die Mitgliederzahl sollte etwa zwischen 10 und 20 liegen, so dass die Erzielung guter Arbeitsergebnisse möglich ist.³³ (Zu Zusammensetzung und Aufgaben siehe auch unten grafische Darstellung).

Die Kommission leitet den gesamten Prozess der Planerarbeitung. Zunächst sollte die Kommission die gegenwärtige Menschenrechtssituation ermitteln bzw. ermitteln lassen und die Schwerpunkte des NAM festlegen. Das UN-Handbuch geht davon aus, dass hierfür zunächst eine sog. "Baseline Study" zur innerstaatlichen Situation, etwa von besonders gefährdeten Gruppen in der Gesellschaft, angefertigt werden soll. Für diese Untersuchung ist etwa ein Zeitrahmen von zwei Monaten sowie weitere zwei Monate für die Möglichkeit zur Diskussion der Untersuchung zu veranschlagen.

Soweit prioritäre Schwerpunktthemen identifiziert wurden, empfiehlt es sich Unterkommissionen zu gründen, die konkrete inhaltliche Vorschläge zu bestimmten Themen erarbeiten.

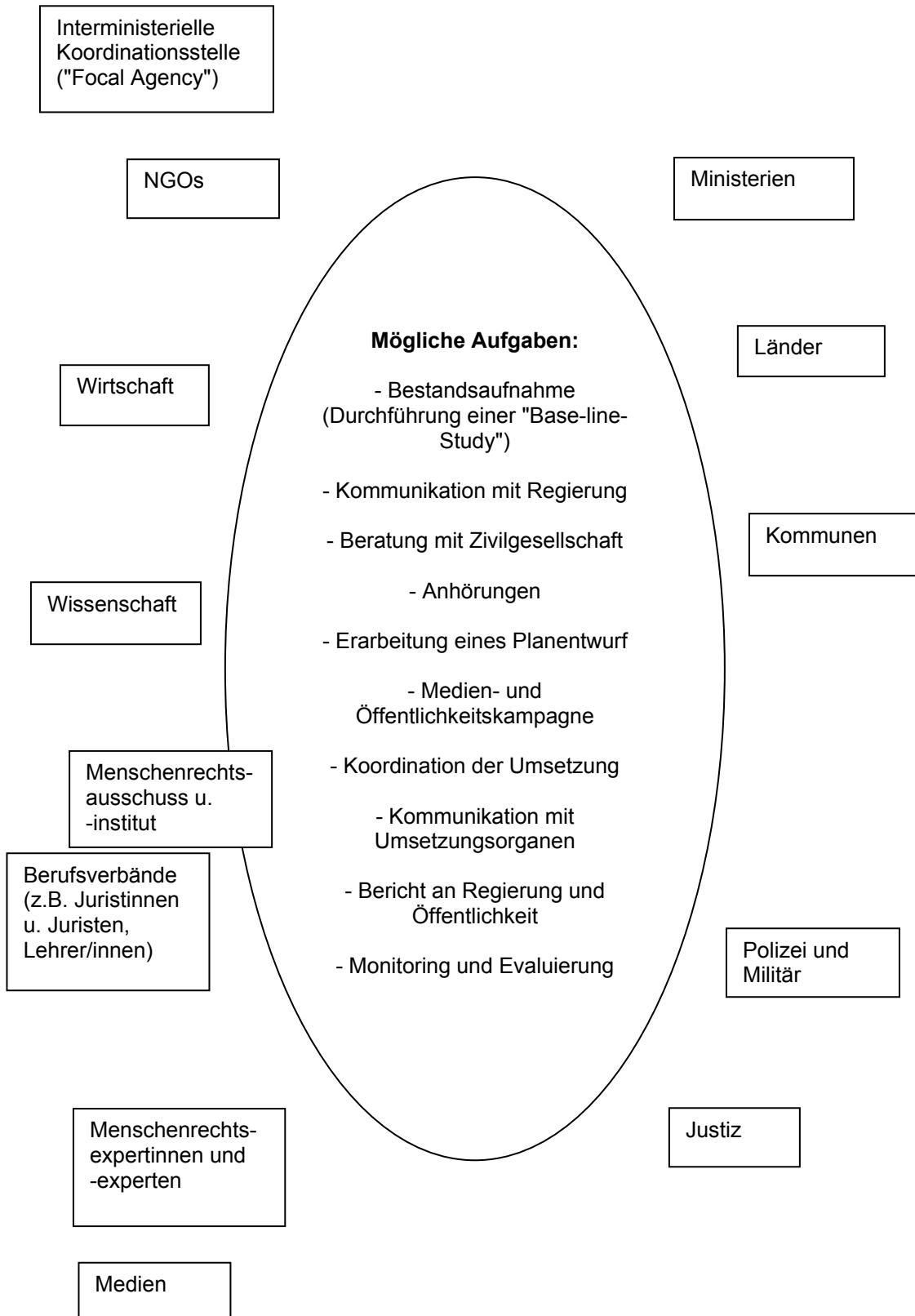
Die Beteiligung aller relevanten Stellen kann etwa durch die Organisation nationaler Konferenzen, regionaler Workshops und Anhörungen sowie die Möglichkeit zu Stellungnahmen erreicht werden.

Rolle nationaler Menschenrechtsinstitutionen

Soweit in einem Land Menschenrechtsinstitutionen, wie ein parlamentarischer Menschenrechtsausschuss, Menschenrechtsbeauftragte der Regierung oder ein nationales Institut für Menschenrechte existieren, sollten diese aufgrund ihrer Expertise bei der Erstellung eines NAM mit einbezogen werden.

³³ Ebenda, S. 46

Zusammensetzung und Aufgaben der Nationalen (Koordinations-)Kommission



2.1.2 Australien (1993)

Australien hat auf der Weltmensenrechtskonferenz von 1993 maßgeblich die Idee eingebracht, Nationale Aktionspläne für Menschenrechte als Instrument der Staaten zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte einzuführen.

Nachdem die Konferenz den Vorschlag angenommen hatte, war Australien bemüht, als erstes Land einen NAM zu erstellen, und präsentierte diesen bereits im Februar 1994 auf der 50. Sitzung der UN-Menschenrechtskommission. Die knapp bemessene Zeit für die Planentwicklung führte allerdings dazu, dass Beratungen mit der Zivilgesellschaft und Oppositionsparteien so gut wie gar nicht stattfanden.

Die Planerstellung erfolgte innerhalb des Regierungsapparats: Hierfür wurde eine Arbeitsgruppe gegründet, der neben dem Premierminister und dem Kabinett Regierungsbeamte u.a. mit Zuständigkeiten für Verteidigung, Arbeit, Gesundheit, Familie, Immigration und Multikulturelle Angelegenheiten, Bildung, Jugend, Informationstechnologie und Kunst sowie die "Human Rights and Equal Opportunity Commission" und die "Aboriginal and Torres Strait Islander Commission" – beides unabhängige Regierungseinrichtungen - angehörten. Eine interministerielle Koordinationsstelle ("Steering committee"), bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern des Außen-, Wirtschafts- und Justizministeriums, koordinierte die Planerstellungphase.

Kritik an der Nichtbeteiligung von NGOs bei der Planerstellung führten aber dazu, dass eine bessere Einbeziehung der Zivilgesellschaft bei den Vorbereitungen zu dem ersten Up-Date des Plans im Jahre 1995 erfolgte.³⁴

2.1.3 Norwegen (1999)³⁵

Norwegen hat als erstes europäisches Land einen Nationalen Aktionsplan für Menschenrechte vorgelegt. Bei dem Plan handelt es sich um ein Dokument, das von der Regierung erarbeitet und vom Parlament verabschiedet wurde und daher von einem breiten politischen Willen getragen wird.

Die norwegische Regierung hat großen Wert auf die Einbeziehung der Zivilgesellschaft gelegt. Es wurden zwei Seminare mit über 100 Teilnehmerinnen und Teilnehmern von NGOs, wissenschaftlichen Einrichtungen und der öffentlichen Verwaltung organisiert. Im Zusammenhang mit den Seminaren wurden zahlreiche Vorschläge für Einzelmaßnahmen eingereicht.

Ein Vertreter des Norwegischen Instituts für Menschenrechte wirkte in der Arbeitsgruppe mit, die mit der Planerstellung beauftragt war, um als Vermittler zwischen Verwaltung und NGOs zu fungieren und einen offenen und kritischen Dialog zu forcieren.

Der Menschenrechtsausschuss der Regierung hat an allen Aspekten der Planerstellung mitgewirkt. Die Arbeitsgruppe, die mit der Planerstellung beauftragt war, hat sich ferner mit Vertreterinnen und Vertretern anderer Bereiche der öffentlichen Verwaltung beraten.

³⁴ Mitteilung von Chris Sidoti, National Spokesperson for the Human Rights Council of Australia and Visiting Professor at the University of Western Sydney and Griffith University, 22.08.2003

³⁵ NAM Norwegen, S. 8

Der Plan wurde dem norwegischen Parlament, "Storting", von der Regierung vorgelegt und im Parlament diskutiert und verabschiedet.

2.1.4 Schweden (2002)

Für die Erarbeitung des NAM wurde eine interministerielle Arbeitsgruppe bzw. Koordinationsstelle gegründet, der Vertreter/innen verschiedener Ministerien angehörten und die vom Justizministerium geleitet wurde.

Da der Plan letztlich eine Angelegenheit der gesamten schwedischen Gesellschaft sein sollte, wurden diverse Gruppen in die Erarbeitung des Plans miteinbezogen:

Ombudspersonen, nationale Behörden und Einrichtungen, Politiker/innen, Wissenschaftler/innen, Richter/innen und sonstige Einzelpersonen mit besonderer Erfahrung in der Menschenrechtsarbeit sowie eine Vielzahl von NGOs.³⁶

2.1.5 Ergebnisse

Die Regierung sollte maßgeblichen Anteil an der Erstellung eines NAM haben, da sie die Hauptverantwortung für seine Umsetzung zu tragen hat. Ferner ist eine möglichst breite Beteiligung aller relevanten staatlichen und nichtstaatlichen Stellen anzustreben, um eine möglichst starke Unterstützung für die Umsetzung des Plans zu gewinnen.

Hier stellt sich die Frage, wie die Beteiligung der Zivilgesellschaft bei der Erarbeitung, dem Monitoring und der Umsetzung genau aussehen soll. Einerseits wird in der Literatur immer auf die Verantwortung der Regierung für die Umsetzung bestanden, andererseits bleibt offen, ob auch die Zivilgesellschaft eine Mitverantwortung bei der Umsetzung haben sollte oder nur als deren "Kontrolleur" aktiv sein soll (besonders wichtig bei so "breiten" Themen wie Rassismus und Menschenrechtsbildung). In manchen Bereichen wäre es etwa erstrebenswert, wenn die Wirtschaft Selbstverpflichtungen abgeben würde. Während im Einzelfall das Parlament NAMs berät oder sogar verabschiedet, ist dessen weitere Rolle beim Monitoring und der Umsetzung unklar.

Die Erstellung des Plans sollte effektiv organisiert und koordiniert werden. Die Planerstellungphase umfasst etwa die Gründung einer innerministeriellen Koordinationsstelle, die Gründung einer Nationalen (Koordinations-)Kommission, die sich aus Vertreter/innen von Regierung und Zivilgesellschaft zusammensetzen sollte. Eine wichtige Aufgabe in der Anfangsphase ist die Ermittlung der aktuellen Menschenrechtssituation im eigenen Land, wozu eine Baseline-Study hilfreich sein kann. Anhand dieser werden Schwerpunktthemen identifiziert, die in dem Plan behandelt werden sollen. Sinnvoll sind ferner die Bildung von Unterkommissionen zu Schwerpunktthemen sowie die Veranstaltung von nationalen Konferenzen und regionalen Workshops.

³⁶ Ministry of Justice, Sweden, A national action für human rights – Fact Sheet, Ju 01.06e, April 2001; NAM Schweden, Appendix 3, S. 79 ff.

2.1.6 Ideen für einen Konsultationsprozess zu einem NAM in Deutschland (von Dr. Wolfgang Heinz³⁷)

1) Der Ausgangspunkt: Ein umfassender NAM oder ein deutlich fokussierter NAM?

Grundvoraussetzungen für einen Erfolg versprechenden Prozess sind mindestens:

- Ein klarer Wille auf politischer Ebene, einen Aktionsplan zu erarbeiten und langfristig umzusetzen;
- die Einbindung des Parlaments;
- die Einbeziehung der Öffentlichkeit in den Prozess;
- die Betonung eines konsultativen, nicht-konfrontativen Charakters in den Beratungen.

Bei jedem Konsultationsprozess ist der Ausgangspunkt, d.h. die Zielsetzung, von Bedeutung: Wird als Ziel definiert, einen umfassenden NAM zu entwickeln, muss an eine möglichst große Zahl von Partnern gedacht werden, weil der Ausschluss einiger potentieller Partner negative Auswirkungen auf Prozess und (Akzeptanz des) Ergebnis(es) haben wird. Handelt es sich um einen eher fokussierten Plan, sieht dies anders aus.

Die bisherige Diskussion spricht in einem deutschen Kontext eher für eine "abgespeckte" Version eines Nationalen Aktionsplans, der sich auf ausgewählte Schwerpunkte konzentriert, statt dass versucht wird, mehrere Dutzend Einzelthemen abzudecken.

Entsprechende Themen könnten sein: Rassismus/Fremdenfeindlichkeit, Menschenrechtsbildung, Flucht und Asyl, Verbesserung der deutschen Menschenrechtsberichterstattung an die Vereinten Nationen und des innerstaatlichen Follow-Up; Überprüfung des Ratifizierungsstandes der Menschenrechts-Instrumente.

2) Funktionen der Gespräche

Ein erstes Treffen bietet sich zur Einführung in NAMs (capacity-building) und zur Frage an, welche Bereiche man für besonders diskussions- und bearbeitungswürdig hält. Hierzu könnte eine eher kleine Gruppe von Personen und Organisationen eingeladen werden, die folgende Bereiche abdecken sollte:

- Ministerien und weitere relevante staatliche Stellen
- Menschenrechts-NGOs (Forum Menschenrechte und fachlich ausgewiesene NGOs)
- (Angewandte) Wissenschaft, z.B. bestimmte Max-Planck-Institute, MRZ Potsdam

Entscheidend ist es, von Anfang an eine klare Vorstellung zu entwickeln, wozu die Gesprächspartner/innen kommentieren sollen. Allerorten ist ja eine Ressourcenknappheit und damit eine Vorsicht zu bemerken, in neue Prozesse ohne ein klares Ziel und eine Vorstellung der zeitlichen Belastung hineinzugehen - **man muss also die Frage beantworten können, was als (kurz-, mittel-, langfristiger) Mehrwert der Veranstaltung erwartet werden kann.**

³⁷ Dr. Wolfgang Heinz ist wissenschaftlicher Berater am Deutschen Institut für Menschenrechte

Vor allem **drei Funktionen** der Gespräche sind denkbar:

1. Die Gesprächspartner/innen werden gebeten, zu den von den Ministerien u.a. vorzulegenden Vorschlägen Kommentare und Verbesserungsvorschläge zu machen.
2. Zu den ausgewählten Themen formulieren sowohl Staat wie NGOs Vorschläge, die von einer "neutralen" Stelle zusammengeführt werden.
3. Für bestimmte Bereiche erarbeiten Staat und NGOs Sektor-Aktionspläne, die dann unter ein gemeinsames "Dach" – durch die Definition einiger allgemeiner Ziele im NAM - gestellt werden.

Um der Gefahr einer "Kommissionitis" zumindest vorzubeugen, sollte man von vornherein eine begrenzte Zahl von Terminen vorschlagen, z.B. 6 Treffen, an dem diese Themen behandelt werden. Gearbeitet wird möglichst im Plenum.

Auf der staatlichen Seite sollten Institutionen vertreten sein, die Außen- und Innenpolitik abdecken, z.B. AA und BMJ. Als Idee- und Koordinationsstelle (Stabsstellenfunktion) für das Unternehmen käme weiterhin eine Einrichtung der Wissenschaft bzw. angewandten Wissenschaft in Frage, die agil auf neue Situationen reagieren kann. Wichtig ist hier eine kontinuierliche Ressource, um die Aufgabe über einen längeren Zeitraum wahrnehmen zu können.

3) **Mögliche Komplikationen** könnten auftreten, wenn

- das Ambiente von Anfang auf das Ping-Pong Forderung/Ablehnung der Forderungen zwischen Zivilgesellschaft und Staat zurück fällt und damit die Idee von Zwischenzielen oder Benchmarks gar nicht erst Platz greift;
- sich einige Akteure zurückhalten, d.h. nicht mitarbeiten wollen (ab wann wird hier eine "Schmerzgrenze" erreicht?);
- es bei den Diskussionen zu einer gegenseitigen Blockierung zwischen den Akteuren kommt, die sich ja von ihrem Fachthema her seit Jahren kennen (etwa NGOs/BMI).

2.2 Welches sind die Hauptziele der NAMs?

Mit der Erarbeitung eines Nationalen Aktionsplans für Menschenrechte soll – so die übereinstimmende Auffassung aller Staaten, die einen NAM verabschiedet haben – ein politisches Zeichen gesetzt werden. Die Staaten wollen zeigen, dass die Politik Verantwortung für Menschenrechtsthemen übernimmt.

2.2.1 Zusammenfassung der in den Plänen Australiens, Norwegens, Schwedens und im UN-Handbuch identifizierten Hauptziele

Australien, Norwegen und Schweden (sowie das UN-Handbuch) definieren die Hauptziele, die sie mit dem Instrument des Aktionsplans anstreben, einheitlich. Im Einzelnen werden folgende Hauptziele benannt:

Australien³⁸

- Der NAM stellt einen Rechenschaftsbericht über die Arbeit der Regierung im Bereich der Menschenrechte dar.
- Der Plan definiert praktische Ziele, prioritäre Aufgaben und konkrete Maßnahmen zur Verbesserung der Menschenrechtssituation, verbunden mit realisierbaren Zeitvorgaben.
- Er dient der Regierung als Instrument für die Finanzplanung der Menschenrechtspolitik.

Norwegen³⁹

- Die Verpflichtung zur Förderung der Menschenrechte soll sich klar in der Regierungspolitik widerspiegeln.
- Der Plan soll bestimmen, wie die nationalen Behörden zu einem bestmöglichen Menschenrechtsschutz heute und zukünftig beitragen können.

Schweden⁴⁰

- Der Plan soll ein klares Bild von der Menschenrechtssituation im eigenen Land geben und Maßnahmen identifizieren, die die Förderung und den Schutz der Menschenrechte verbessern.
- Der NAM soll einen Gesamtüberblick über die Menschenrechte geben und dabei die wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, bürgerlichen und politischen Rechte berücksichtigen.
- Er soll ein größeres Bewusstsein für die Menschenrechtsarbeit schaffen.
- Die Koordination von Menschenrechtsarbeit soll durch den Plan verbessert werden.
- Ausdrücklich hervorgehoben wird ferner, dass die Menschenrechtserziehung verbessert werden soll.

UN-Handbuch⁴¹

- Ein NAM regt zu einer besseren Bedarfsanalyse im eigenen Land an.
- Ein fundiertes und gut strukturiertes Programm ermöglicht eine effizientere Menschenrechtsarbeit.

³⁸ Website des Australischen Außen- und Handelsministeriums, http://www.dfat.gov.au/hr/nap/nataact_plan.html, Stand: 07.05.2003

³⁹ NAM Norwegen, S. 1 ff.

⁴⁰ NAM Schweden, S. 4 ff.; Ministry of Justice, Sweden, A national action plan for human rights – Fact Sheet, Ju 02.03e, January 2002

⁴¹ UN-Handbuch, S.2 f. u. S. 9 ff.

- Durch den nicht-konfrontativen Ansatz der NAM-Planung können die relevanten Akteure (Regierung, Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Wissenschaft etc.) besser in die gemeinsame Aufgabe eingebunden werden.

Weitere spezifischere Ziele eines Nationalen Aktionsplans sind⁴²:

- Er soll als Anleitung für Regierungsbeamte, NGOs, Berufsgruppen, Lehrer/innen, Anwältinnen/Anwälte und andere Mitglieder der Zivilgesellschaft dienen, um sicherzustellen, dass die Menschenrechtssituation effektiv überwacht und die Kooperation unter diesen Gruppen gefördert wird.
- Nationale oder themenspezifische Institute, die mit Menschenrechten zu tun haben, sollen gegründet oder ausgebaut werden.
- Die Ratifizierung von internationalen Menschenrechtsabkommen soll vorangetrieben, Kontrollmechanismen hinsichtlich internationaler Verpflichtungen vereinfacht und die nationale Gesetzgebung an internationale Standards angepasst werden.
- Das Bewusstsein für Menschenrechtsstandards und –mechanismen innerhalb bestimmter Berufsgruppen (wie bei Polizei, Sicherheitskräften, Gefängnispersonal, aber auch bei Politikerinnen und Politikern, Regierungsverantwortlichen und Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern) soll geschärft werden.
- Programme, die konkret auf die Verbesserung der Situation von schutzbedürftigen Gruppen abzielt, sollen entwickelt werden.
- Die Rolle der Menschenrechte in der nationalen Entwicklung soll hervorgehoben werden.

Beispiel Lettland

Das UN-Handbuch äußert sich zu dem lettischen NAM, der schon 1995 in Kraft getreten ist, wie folgt: Lettland ist der Ansicht, dass die meisten seiner Ziele erreicht worden seien. Das öffentliche Bewusstsein für Menschenrechte sei gewachsen, eine aktive “NGO-Gemeinschaft” entstanden. Ein unabhängiges nationales Institut wurde gegründet, Menschenrechtsausbildungsprogramme in relevanten Bereichen eingeführt, nationale Gesetzgebung verabschiedet und internationale Verträge ratifiziert.⁴³

2.2.2 Ergebnisse

Hauptbefunde

Die Empfehlungen des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte von 2002 und die bereits existierenden Nationalen Aktionspläne zeigen, dass mit der Erstellung eines NAM eine Vielzahl von Zielen erreicht werden sollen. Mit dem NAM wird ein deutlicher Schritt zur Verbesserung der Menschenrechtssituation angestrebt, indem dieser ausdrücklich im

⁴² Ebenda

⁴³ UN-Handbuch, S. 28

Verantwortungsbereich der Politik angesiedelt wird. Meist erfolgt zuerst eine Analyse der bestehenden Menschenrechtssituation und dann, darauf aufbauend, werden konkrete Maßnahmen zur Realisierung bestimmter Menschenrechtsziele vorgeschlagen.

Empfehlungen

Im Hinblick auf die Erarbeitung eines NAM in Deutschland könnte die ressortübergreifende Arbeit sowie die Einbeziehung von Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Wissenschaft bei der Entwicklung und Umsetzung als eine besondere Chance zu einer kohärenteren Menschenrechtspolitik verstanden werden. Dadurch könnte die Übernahme von (Mit-) Verantwortung für die Förderung und den Schutz von Menschenrechten sowohl von staatlichen als auch von nicht-staatlichen Stellen erleichtert werden.

Hinsichtlich der zur Erarbeitung eines NAM erforderlichen Bestandsaufnahme und Analyse der Menschenrechtssituation im eigenen Land wäre zu prüfen, ob vorhandene Berichte und Forderungskataloge bereits eine ausreichende Grundlage für die Diskussion der in Deutschland zu behandelnden Schwerpunktthemen darstellen. Zu denken ist etwa an den Forderungskatalog des Forums Menschenrechte "Menschenrechte als Leitlinie der Politik" an den Deutschen Bundestag und die Bundesregierung vom Mai 2002⁴⁴ oder den Antrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, ebenfalls unter der Überschrift "Menschenrechte als Leitlinie der deutschen Politik" vom 3. Dezember 2002⁴⁵, angenommen vom Bundestag am 12. Februar 2003.⁴⁶ Ferner befasst sich auch der 6. Menschenrechtsbericht der Bundesregierung neben seinem außenpolitischen Schwerpunkt mit einigen innenpolitischen Themen.

2.3 Inwieweit erstrecken sich NAMs eher auf die nationale oder internationale Menschenrechtspolitik?

Die Wahl der Schwerpunktthemen eines NAM wäre in Deutschland eines der ersten Schritte bei der Umsetzung des Bundestags-Beschlusses, der die Erarbeitung eines NAM fordert. Die Pläne Australiens, Norwegens und Schwedens sehen eine unterschiedliche Fokussierung vor.

2.3.1 Australien

Der australische NAM befasst sich fast ausschließlich mit nationalen Menschenrechtsthemen.

Nationale Ebene

Internationale Menschenrechtsabkommen sollen ratifiziert, die Umsetzung von internationalen Menschenrechtsverpflichtungen in nationales Recht vorangetrieben und den Verpflichtungen aus den einzelnen internationalen Menschenrechtsvertragsorganen soll nachgekommen werden.

Ferner will der Plan bei der Umsetzung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte im Land vorankommen und befasst sich hierzu mit folgenden Themen: Recht auf Arbeit und angemessene Arbeitsbedingungen, Sozialversicherung, Gesundheit, Bildung sowie das Recht auf angemessene Lebensbedingungen.

⁴⁴ Forum Menschenrechte, Menschenrechte als Leitlinie der Politik: Forderungen des Forums Menschenrechte an den neu zu wählenden Deutschen Bundestag und die neue Bundesregierung, Mai 2002

⁴⁵ BT-Drs. 15/136

⁴⁶ BT-Drs. 15/495

Weitere Schwerpunktthemen des australischen NAM sind u.a. indigene Völker, Frauen, Kinder, Minderheiten, Behinderte, HIV-infizierte Menschen, Geistesranke, ältere Menschen, Homosexuelle, Flüchtlinge und Asylbewerber/innen.

Internationale Ebene

Der Plan beschränkt sich auf den Vorschlag von zwei internationalen Aktionen: Australien will die Vereinten Nationen und insbesondere deren Menschenrechtsarbeit aktiv unterstützen, indem Diskussion und Kommunikation vereinfacht werden. Ferner will es sich zusammen mit anderen Staaten der Region für die Entstehung von regionalen oder sub-regionalen Menschenrechtsinstitutionen und –abkommen einsetzen.⁴⁷

2.3.2 Norwegen

Der norwegische NAM befasst sich umfassend mit der gesamten Bandbreite der Menschenrechtsthemen. Dabei widmet der Plan sich etwa jeweils zur Hälfte der nationalen und der internationalen Menschenrechtspolitik.

Nationale Ebene

Nationale Themen des Plans sind beispielsweise die Umsetzung von internationalen Menschenrechtsabkommen in nationales Recht, die Menschenrechtsbildung sowie die Gründung eines nationalen Menschenrechtsinstituts. Ferner befasst sich der norwegische NAM u.a. mit den Schwerpunktthemen Rassismus, Asylrecht, nationale Minderheiten, Gesundheits- und Sozialwesen, Behinderte, Kinder, Frauen, Familie, Homosexuelle, Religions- und Meinungsfreiheit, Erwachsenenbildung, Opferschutz und Biotechnologie.

Internationale Ebene

Ausgehend von einem umfassenden Menschenrechtsbegriff will Norwegen eine proaktive Menschenrechtspolitik verfolgen, und zwar sowohl in internationalen Gremien als auch in seinen bilateralen Beziehungen zu einzelnen Ländern.

Der Plan entwickelt Strategien und benennt konkrete Maßnahmen zu den Themen Menschenrechtsdialoge mit anderen Ländern, Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit, Menschenrechte und humanitäre Hilfe, Menschenrechte und Wirtschaft. Weiter werden u.a. folgende internationale Menschenrechtsthemen behandelt: Kinder, Todesstrafe, Frauen, Homosexuelle, Rassismus, Glaubens- und Religionsfreiheit sowie Folter.

2.3.3 Schweden

Nationale Ebene

Der NAM bezieht sich fast ausschließlich auf nationale Menschenrechtsfragen, wobei er sich auf bestimmte Schwerpunktthemen (wie etwa Folter, Rassendiskriminierung und Fremdenfeindlichkeit, Diskriminierung von Behinderten, Kindern, älteren Menschen, Homosexuellen sowie Gleichberechtigung zwischen Männern und Frauen, nationale

⁴⁷ National Action Plan Australia, 1994, lit. (h)

Minderheiten, Recht auf ein faires Gerichtsverfahren, Meinungs- und Religionsfreiheit) konzentriert.

Ein besonders herausgehobenes Thema im schwedischen NAM ist darüber hinaus die Menschenrechtsbildung.

Internationale Ebene

Zur internationalen Menschenrechtsarbeit äußert sich der schwedische NAM nur sehr knapp auf einer halben Seite dahingehend, dass Schweden sich für die Einhaltung der Menschenrechte auch in anderen Ländern einsetzen will.⁴⁸

2.3.4 Ergebnisse

Hauptbefunde

Die bereits existierenden Nationalen Aktionspläne befassen sich überwiegend mit nationalen Menschenrechtsthemen. Lediglich der norwegische Aktionsplan bildet eine Ausnahme, da der internationalen Menschenrechtspolitik etwa die Hälfte des Textes gewidmet wird.

Weiter ist festzustellen, dass die Pläne sehr umfassend sind und eine große Bandbreite von (nationalen) Menschenrechtsthemen abdecken.

Empfehlungen

Ein deutscher NAM sollte auf innenpolitische Fragen fokussiert werden, aber dort, wo es sich sachlich anbietet, auch internationale Aufgaben der Durchsetzung der Menschenrechte aufnehmen - in klarer Abgrenzung zu den Menschenrechtsberichten der Bundesregierung, sodass es zu keinen Doppelungen kommt.

Da die Zuständigkeiten für die Umsetzung der in einem NAM vorgeschlagenen Maßnahmen aufgrund der großen Bandbreite von Themen - wie etwa Justiz, Frauen, Arbeit, internationale Verpflichtungen etc. - im Verantwortungsbereich unterschiedlicher Ministerien liegen, sollten die betroffenen Ministerien bereits bei der Erstellung des NAM mit einbezogen werden. Ebenso empfiehlt sich die Einrichtung einer interministeriellen Koordinationsstelle für die Erarbeitung des Plans.

⁴⁸ NAM Schweden, S. 5 f.

2.4 Benchmarks, Zeithorizonte, Indikatoren

Nachfolgend sollen die Pläne näher daraufhin untersucht werden, welche Mittel sie zur Messung der Wirksamkeit vorgeschlagener Maßnahmen einsetzen.

2.4.1 UN-Handbuch⁴⁹

Zeitrahmen

Das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte empfiehlt in seinem Handbuch über Nationale Aktionspläne für Menschenrechte, den Aktionsplan zeitlich zu befristen. Als angemessenen Zeitrahmen schlägt das Handbuch eine Befristung auf ca. fünf Jahre vor. Ein Zeitrahmen in dieser Größenordnung berücksichtigt, dass zur Verwirklichung der gesetzten Ziele vielfach erst die notwendigen (administrativen, finanziellen etc.) Maßnahmen getroffen werden müssen. Soweit die bestehenden Pläne überhaupt einen Zeitrahmen vorgeben, bewegen sie sich in Spannen von 2 bis 6 Jahren.

| | |
|------------------------|-------------|
| Empfehlung UN-Handbuch | ca. 5 Jahre |
| Australien | 5 Jahre |
| Norwegen | 5 Jahre |
| Schweden | 3 Jahre |

Aktionsvorschläge

Wichtiger Bestandteil des Plans ist die Formulierung konkreter Aktionsvorschläge (diese werden auch als "Maßnahmen" bezeichnet), die die Regierung zur Verbesserung der Menschenrechtssituation unternehmen will. Die Aktionsvorschläge sollten idealerweise möglichst konkret formuliert sein. Je nachdem ob kurz- oder langfristige Maßnahmen vorgeschlagen werden, sollten End- oder Zwischenziele genannt und deren Erreichen an realisierbare Fristen geknüpft werden. Ferner sollten Performance-Indikatoren, also Bewertungsinstrumente, die den Grad der Umsetzung angeben, bestimmt werden. Diese sind sinnvoll, damit festgestellt werden kann, ob eine Maßnahme entsprechend dem Plan umgesetzt und das angestrebte Ziel erreicht worden ist.

Idealerweise benennt der Plan bei jedem konkreten Aktionsvorschlag die zuständige Behörde oder Einrichtung, die für die Umsetzung der Maßnahme verantwortlich ist. Neben den ministeriellen Zuständigkeiten innerhalb der Regierung sollten möglichst auch weitere Zuständigkeiten, etwa der Länder oder Kommunen, oder sonstiger Einrichtungen bereits im Plan festgeschrieben werden.

Zur besseren Strukturierung empfiehlt es sich während der Entwicklungsphase, die angestrebten Einzelziele, die vorgeschlagenen Maßnahmen, die für deren Umsetzung zuständige Behörde, Zeitvorstellungen und Performanceindikatoren tabellarisch darzustellen.

⁴⁹ UN-Handbuch, S. 69 ff

Beispiel tabellarische Darstellung⁵⁰

| Hauptziel | Ziel | Maßnahme | Umsetzungso rgan | Frist | Indikator |
|--|--|---|-----------------------------|----------|---|
| Größeres Bewusstsein für Menschenrechte schaffen | 1. Bewusstsein hinsichtlich den Menschenrechtsbedürfnissen von "vulnerable groups" der Gesellschaft schaffen | 1. Produktion und Ausstrahlung einer Reihe von Radio- und Fernsehprogrammen über die Menschenrechtssituation von "vulnerable groups" 2. Fertigung und Veröffentlichung einer Studie über die Bedürfnisse von "vulnerable groups" 3. Öffentliche Äußerungen hochrangiger Politiker zum Thema | Zuständige Stellen einfügen | einfügen | 1. Abschluss der vorgeschlagenen Maßnahmen? 2. Umfragen über das geschaffene öffentliche Bewusstsein |
| | 2. ... | | | | |
| ... | | | | | |

2.4.2 Australien

Der australische NAM, der zunächst einen Zeitrahmen von 5 Jahren (1994-1998) umfasste, wurde danach noch zweimal aktualisiert (1995 und 1996-1997).

Nach dem Regierungswechsel von 1996 erklärte die neue Regierung im Dezember 1998, dass ein neuer NAM erarbeitet werden solle. Diese Erklärung kam insofern überraschend, als die neue Regierung gegenüber dem Konzept des NAM anfänglich eher negativ eingestellt war, weil sie vor dem Regierungswechsel als Opposition nicht in den Prozess der NAM-Erstellung einbezogen war. Allerdings ist der neue Aktionsplan bislang (fast fünf Jahre nach der Ankündigung) noch nicht verabschiedet worden. Auch haben ernsthafte Beratungen mit der Zivilgesellschaft bisher noch nicht stattgefunden.⁵¹

Die Aktionsvorschläge des australischen NAM sind wenig konkret formuliert. Gesonderte Zeitvorstellungen für einzelne Aktionsvorschläge werden nicht festgeschrieben.

2.4.3 Norwegen

Der Plan schlägt über 300 konkrete Maßnahmen vor. Diese sind sehr konkret formuliert, benennen die zuständigen Umsetzungsorgane und setzen, wo dies sinnvoll ist, konkrete Zeitrahmen.

2.4.4 Schweden

Der NAM macht zu jedem Menschenrechtsthema konkrete Aktionsvorschläge. Diese sind mustergültig formuliert, teilweise mit konkreten Zeitvorstellungen (etwa "*During the spring of 2002 the Government intends proposing certain measures to strengthen the Office of the Children's Ombudsman and to improve its efficiency.*"⁵² oder "*An experimental scheme of*

⁵⁰ Beispiel nach UN-Handbuch, S. 75

⁵¹ Mitteilung von Bill Barker, Direktor von Human Rights International, Australien, und Verfasser des UN-Handbuchs, 30.07.2003

⁵² NAM Schweden, Appendix 4, S. 87

local and regional anti-discrimination officers is to be inaugurated during 2002”⁵³). Ferner sind die Zuständigkeiten für die Umsetzung der Aktionsvorschläge sehr übersichtlich in einem Anhang zum NAM dargestellt. Die im Plan benannten Vorschläge werden in dem Anhang nochmals aufgelistet und dem jeweils zuständigen Ministerium zugeordnet.⁵⁴

2.4.5 Ergebnisse

Hauptbefunde

Das UN-Hochkommissariat empfiehlt eine Dauer von 5 Jahren als Laufzeit für einen NAM.

Die untersuchten Aktionspläne zeigen, dass die Messbarkeit des Erfolgs eines Plans davon abhängt, wie realistisch, konkret und überprüfbar ein Plan formuliert ist.

Zur Erreichung bestimmter Menschenrechtsziele sollte jeweils ein Bündel konkreter Maßnahmen vorgeschlagen werden. Damit denjenigen, die mit der Umsetzung und dem Monitoring des Plans befasst sind, eine klare Struktur für ihre Arbeit an die Hand gegeben wird, sollten realisierbare Zwischenziele und Fristen bestimmt, die verantwortliche Behörde benannt und Performanceindikatoren, die den Grad der Umsetzung abbilden, formuliert werden.

Empfehlungen

Bei der Konzeption eines NAM sollte man sich bewusst sein, dass der Plan ein “öffentliches Dokument” darstellt, das sowohl den für die Umsetzung zuständigen Behörden als Anleitung als auch der Zivilgesellschaft zur Überprüfung der Fortschritte dient. Die Frage, welche Menschenrechtsziele angestrebt werden und wie und in welchem Zeitrahmen diese realistisch erreicht werden können, muss sorgfältig analysiert werden. Nur ein wirklich politisch gewollter und ohne größere Schwierigkeiten umsetzbarer Plan kann auch zu einem Erfolg werden.

2.5 Umsetzung, Beobachtung, Evaluierung

Nach der Untersuchung von Aspekten der Phasen 1) und 2) sollen nun die nach erfolgreicher Verabschiedung eines Nationalen Aktionsplans für Menschenrechte wichtigen Phasen 3) bis 5), also die Umsetzung, das Monitoring und die Evaluierung des Plans näher betrachtet werden.

2.5.1 UN-Handbuch

Umsetzung

Die Verantwortung für die Umsetzung der im Aktionsplan benannten Maßnahmen sollte bereits in der Erstellungsphase des Plans geklärt und im Plan konkret benannt werden, damit sowohl die zuständigen Behörden als auch die Interessenvertreter/innen und die Allgemeinheit sich daran orientieren können. Die Art und Weise der Umsetzung wird von Behörde zu Behörde unterschiedlich sein. Allerdings kann es sinnvoll sein, dass die Nationale (Koordinations-) Kommission den für die Umsetzung verantwortlichen Stellen eine

⁵³ Ebenda, S. 91

⁵⁴ Ebenda, Appendix 4: Ministries responsible for the issues referred to in this written communication, S. 82 ff.

koordinierte Vorgehensweise vorschlägt, die einerseits der bewährten individuellen Arbeitsweise der Behörden und andererseits dem Bedürfnis nach Einheitlichkeit Rechnung trägt.

Die Verantwortung für die Umsetzung wird vielfach von mehreren “Ebenen” getragen. Besonders in einem föderalen System wie der Bundesrepublik Deutschland sind für bestimmte Bereiche der Bund, für andere hingegen die Länder verantwortlich. Auch Kommunen oder nicht-staatliche Stellen mögen für die Umsetzung einzelner Maßnahmen zuständig sein. Es sollte sichergestellt werden, dass all diese zuständigen Stellen in den Koordinationsprozess miteinbezogen werden. Zu diesem Zweck könnte die Nationale (Koordinations-) Kommission etwa Seminare oder Briefings organisieren.

Darüber hinaus wird es in vielen Bereichen sinnvoll sein, weitere Partner/innen aus Zivilgesellschaft und Verwaltung in den Umsetzungsprozess miteinzubeziehen. Die Auswahl der Partner/innen, die an der Verwirklichung der Ziele des NAM mitwirken sollten, könnte eine weitere Aufgabe der Nationalen (Koordinations-) Kommission sein. Im Bereich Menschenrechtsbildung könnten beispielsweise Partnerschaften mit Berufsverbänden von Lehrerinnen und Lehrern, Autorinnen und Autoren und Verlagen von Schulbüchern oder ähnlichem Material, Internetsuchmaschinen und –providern gebildet werden. Auf Verwaltungsseite könnten ferner Partnerschaften mit Berufsverbänden von Juristinnen und Juristen, Polizei, Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern und kommunalen Einrichtungen gebildet werden. Insgesamt sollte die Einbeziehung von Zivilgesellschaft, Wissenschaft, Wirtschaft und von staatlichen Stellen in allen Bereichen erwogen werden.⁵⁵

Monitoring und Evaluierung

Der NAM sollte genauso angegangen werden wie jedes andere Regierungsprogramm. Wesentlicher Bestandteil eines jeden Programms ist ein geregelter Evaluierungsprozess. Erfahrungsgemäß besteht ansonsten die Gefahr, dass Vorhaben ineffektiv sind oder gar im Sande verlaufen. Die Beobachtung und Auswertung des NAM sollte sowohl laufende Aktivitäten als auch den Plan als Ganzes umfassen.

Begrifflich soll im Folgenden unter “**Monitoring**” der ständige Prozess der Überwachung der effektiven Umsetzung des Plans während der Laufzeit des NAM und unter “**Evaluierung**” die Gesamtüberprüfung und –bewertung der erzielten Ergebnisse zum Abschluss verstanden werden.

Das “formelle” Monitoring und die “formelle” Evaluierung könnte eine weitere Aufgabe der Nationalen (Koordinations-)Kommission sein. Ebenso denkbar wäre, dass diese Aufgabe einem bestehenden Menschenrechtsausschuss, einem interministeriellen Komitee oder einer Ministerin oder einem Minister übertragen wird.

Monitoring und Evaluierung finden auf der Basis der im NAM festgelegten End- und Zwischenziele, Maßnahmen, Performance-Indikatoren und der definierten Zeitrahmen statt. Um einen effektiven Überprüfungsmechanismus zu erreichen, sollte ein standardisiertes Berichterstattungs-Format entwickelt werden. Die für die Umsetzung verantwortlichen Stellen sollten diesem entsprechend in regelmäßigen Abständen über die von ihnen zur Erfüllung der gesetzten Ziele unternommenen Maßnahmen berichten müssen. Dabei sollten Probleme bei der Umsetzung konkreter Maßnahmen offen benannt werden.

⁵⁵ Ebenda, S. 87

Das für das Monitoring zuständige Organ sollte (zumindest) jährliche Treffen abhalten. Soweit festgestellt wird, dass Ziele erreicht wurden, sollte dies öffentlich hervorgehoben werden, da auf diese Weise die Akzeptanz und die Unterstützung für den NAM gefördert werden können. Für den Fall, dass Ziele nicht erreicht wurden, sollten Verurteilungen vermieden werden. Vielmehr sollten die Gründe für das Nichterreichen untersucht werden. Die Gründe können etwa in der Setzung nicht realisierbarer Fristen, in fehlenden Mitteln, ungenügender politischer Unterstützung oder organisatorischen Defiziten liegen.

Zusätzlich zu der "formellen" Plan-Überwachung, sollten die an dem Erfolg des NAM interessierten Mitglieder der Gesellschaft, wie NGOs, Medien, Parteien etc., nicht zögern den Plan auf die Verwirklichung der gesetzten Ziele hin zu überprüfen und die Verantwortlichen auf etwaige Defizite hinzuweisen.

Die Mängel und Defizite, die beim Monitoring festgestellt werden, sollten untersucht und geeignete Ersatzmaßnahmen vorgeschlagen werden. Es sollte auf jeden Fall darauf geachtet werden, dass diese Ersatzmaßnahmen sorgfältig dokumentiert und die Änderungen zu dem ursprünglichen Plan allen relevanten Stellen übermittelt werden.

Vor Ablauf des für die Umsetzung des NAM gesetzten Gesamt-Zeitrahmens sollte eine Bewertung des gesamten NAM-Prozesses vorgenommen werden. Ziel einer solchen Evaluierung ist es, den Grad des Erfolges des Plans, d.h. das Verhältnis von gesetzten Zielen zu erreichten Ergebnissen, zu bestimmen. Die Ergebnisse der Evaluierung sollten in einem Abschlussbericht zusammengefasst werden. Dieser dient einerseits zur Rechtfertigung der eingesetzten Mittel, andererseits stellt er ein wichtiges Dokument über die Ergebnisse des Plans für Regierung, NGOs, Interessenvertreter und die Allgemeinheit dar.⁵⁶

Fortentwicklung des Plans

Das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte empfiehlt, dass idealerweise der erste Nationale Aktionsplan zu einer Reihe weiterer Aktionspläne führen sollte. So wird Menschenrechtsarbeit in vergleichbarer Weise zu anderen Bereichen der Regierungstätigkeit, mit einer vergleichbar ernsthaften Herangehensweise, was die Bereitstellung der Mittel und die Verlässlichkeit anbelangt, behandelt. Bei der Entwicklung von Folgeplänen sollten die Ergebnisse der Evaluierung des ersten NAM berücksichtigt und ansonsten mit den vorhandenen Strukturen weitergearbeitet werden.

2.5.2 Australien

Der NAM Australiens von 1993 enthält keine Aussagen über ein Monitoring- und Evaluierungssystem.

Die australische Regierung hat dem UN-Menschenrechtsausschuss 1995 und 1996 zwei Berichte darüber vorgelegt, inwieweit die Ziele des Plans ihrer Auffassung nach erreicht worden sind.

Darüber hinaus hat jedoch nach Mitteilung von *Bill Barker*⁵⁷ kein effektives Monitoring des australischen Plans stattgefunden. Da die Zivilgesellschaft nicht in die Planerstellung

⁵⁶ Ebenda, S. 98

⁵⁷ Direktor der privaten Menschenrechtsberatungsfirma Human Rights International, Australien und Verfasser des UN-Handbuchs, Mitteilung vom 30.07.2003

einbezogen wurde, habe sie den NAM nicht als wertvolles Menschenrechtsinstrument anerkannt. Daher hätten die NGOs auch keinen Druck gegenüber der Regierung ausgeübt, die in dem Plan vorgeschlagenen Maßnahmen umzusetzen.

2.5.3 Norwegen

Die **Umsetzung** des norwegischen NAM erfolgt durch die für die einzelnen Maßnahmen zuständigen Minister/innen. Um den Umsetzungsprozess besser zu koordinieren, hat die Regierung ein System von “Menschenrechts-Verbindungsleuten” geschaffen, die im jeweiligen Ministerium für Menschenrechtsfragen zuständig sind. Diese Personen sind Mitglieder der neu gegründeten interministeriellen Arbeitsgruppe bzw. Koordinationsstelle, die vom Außenministerium geleitet wird. Die Arbeitsgruppe überwacht systematisch die Umsetzung der im NAM vorgesehenen Maßnahmen. Jedes Ministerium berichtet der Arbeitsgruppe über die Fortschritte, die bei der Umsetzung der in den jeweiligen Verantwortungsbereich fallenden Maßnahmen erreicht wurden. Die Ministerin für internationale Entwicklung ist mit der Koordinierung dieser Arbeit durch die Regierung betraut worden.⁵⁸

Die Norwegische Regierung hat sich in dem NAM ferner dazu verpflichtet, eine **Evaluierung** des Plans in ihrem “Jahresbericht über Norwegens Bemühungen zur Förderung der Menschenrechte” vorzunehmen und Informationen über etwaige Follow-Ups auf speziellen Webseiten zur Verfügung zu stellen.⁵⁹

Im Vorwort des Jahresberichts 2001 geben der Außenminister und die Ministerin für internationale Entwicklung den Zweck der Veröffentlichung des Jahresberichts wie folgt an: Zum einen sollen die Fortschritte vorgestellt werden, die bei der Umsetzung des NAM erzielt wurden und zum anderen sollen die Bereiche näher betrachtet werden, in denen noch etwas unternommen werden müsse. Der Jahresbericht solle ferner als Inspirationsquelle für künftige Anstrengungen zur Förderung der Menschenrechte in Norwegen und international dienen.⁶⁰

Der Jahresbericht ist in derselben Weise gegliedert wie der Aktionsplan. Dadurch wird es der Leserschaft ermöglicht, die zur Umsetzung ergriffenen Maßnahmen mit den im Plan avisierten Zielen und Aktionsvorschlägen zu vergleichen.

Die Informationen, die in dem Jahresbericht wiedergegeben werden, stammen von den für die Umsetzung der verschiedenen Maßnahmen zuständigen Ministerien. Das “Centre for Combating Ethnic Discrimination” und die Ombudspersonen, die in Norwegen über große Erfahrung mit Menschenrechtsthemen verfügen, haben ebenfalls Beiträge zu dem Jahresbericht geleistet.⁶¹

⁵⁸ Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs, Human Rights 2001, Annual Report on Norway’s efforts to promote human rights, S. 8

⁵⁹ NAM Norwegen, S. 9

⁶⁰ Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs, Human Rights 2001, Annual Report on Norway’s efforts to promote human rights, S. 3

⁶¹ Ebenda, S. 6

2.5.4 Schweden

Der Schwedische NAM sieht die Gründung einer interministeriellen Arbeitsgruppe bzw. Koordinationsstelle vor, die mit der Aufgabe, den Plan weiterzuentwickeln und dessen Evaluierung sicherzustellen, betraut werden soll.⁶² Zusätzlich hat die Regierung erklärt, dass sie dem Parlament regelmäßig Rechenschaft über die Arbeitsfortschritte im Bereich der Menschenrechte auf nationaler Ebene ablegen wolle.⁶³

Das Schwedische Justizministerium beschreibt den Monitoring- und Evaluierungsprozess wie folgt: Das **Monitoring** erfolge durch eine interministerielle Arbeitsgruppe, die ihr Sekretariat beim Justizministerium habe. Konkret erfolge das Monitoring durch zwei zuständige Mitarbeiter/innen des Justizministeriums, die auch mit der Umsetzung des Plans betraut seien. Diese werden nächstes Jahr – nach Ablauf des für die Umsetzung des NAM vorgesehenen Zeitrahmens - die im Anhang des schwedischen NAMs abgedruckte Auflistung der vorgesehenen Maßnahmen durchgehen und überprüfen, ob die beschriebenen Maßnahmen tatsächlich realisiert worden sind. Probleme, die bei der Umsetzung des Plans auftreten, würden in der interministeriellen Arbeitsgruppe diskutiert und an die/den verantwortlichen Minister/in berichtet.

Die interministerielle Arbeitsgruppe werde ferner dafür Sorge tragen, dass der Plan evaluiert wird, wahrscheinlich durch eine unabhängige Person. Allerdings stehe die konkrete Planung für die **Evaluierung** noch aus.

Im Herbst dieses Jahres werde eine neue “Baseline Study” zur Bestandsaufnahme begonnen, die die Basis für einen **weiteren Aktionsplan** bilden solle.⁶⁴

2.5.5 Ergebnisse

Um den Behörden, insbesondere in einem föderalen System, die Umsetzung eines NAM zu erleichtern, empfiehlt es sich, die Zuständigkeiten für die Umsetzung der einzelnen Maßnahmen bereits im Erstellungsprozess hinreichend zu klären und die verantwortlichen Stellen im Plan ausdrücklich zu benennen.

Die Planung und Umsetzung eines NAM sollte genauso “angepackt” werden wie andere wichtige Regierungsprogramme. Auch Menschenrechtsthemen sollten strukturiert, und mit einem geregelten Evaluierungsprozess versehen, bearbeitet werden.

Aufgrund der verschiedenen mit der Umsetzung zu betrauenden Organe innerhalb eines Staats ist ein koordinierter Monitoringprozess sinnvoll. Es sollte ein Organ festgelegt werden, das für das Monitoring verantwortlich ist. Die für die Umsetzung zuständigen Stellen sollten in regelmäßigen Abständen über die von ihnen zur Erfüllung der gesetzten Ziele unternommenen Maßnahmen an dieses Organ berichten müssen. Das “Monitoringorgan” setzt sich mit den Problemen bei der Umsetzung auseinander und schlägt in Abstimmung mit den verantwortlichen Behörden Ersatzmaßnahmen vor.

Die Ergebnisse der Gesamtbewertung des NAM-Prozesses sollte in einem Abschlussbericht zusammengefasst werden, der Aufschluss über den Erfolg des NAM sowie noch bestehende

⁶² NAM Schweden, S. 70

⁶³ Ministry of Justice, Sweden, A national action plan for human rights – Fact Sheet, Ju 02.03e, January 2002

⁶⁴ Mitteilung des Schwedischen Justizministeriums, Frau Anna-Karin Lindblom, Abteilung für demokratische Angelegenheiten, Menschenrechte, NGOs und Sport, Stockholm, vom 11.06.2003

Probleme gibt und als Rechtfertigung für die eingesetzten Ressourcen dienen kann. Der Abschlussbericht sollte ferner die Grundlage für die Fortentwicklung eines NAM darstellen.

3. Abschließende Bewertung und Empfehlungen

Der erste Schritt ist gemacht: Der Bundestag hat der Bundesregierung mit Beschluss vom 13. März 2003 aufgegeben, einen Nationalen Aktionsplan für Menschenrechte zu erarbeiten. Dies sollte nun von der Bundesregierung und allen potentiellen Beteiligten als Chance begriffen werden, einen NAM zu erstellen, der von einem breiten politischen Willen getragen wird und der aufgrund seiner besonderen Konzeption (partizipativ, aktions- und zukunftsorientiert) geeignet ist, weitreichende Verbesserungen von defizitären Menschenrechtsbereichen in Deutschland zu erreichen.

3.1 “Mehrwert” eines NAM für Deutschland

Zwar wurden von der Bundesregierung und dem Forum Menschenrechte zunächst Bedenken zu dem Bundestagsbeschluss, einen Nationalen Aktionsplan für Menschenrechte zu erarbeiten, geäußert. Nach Auffassung des Deutschen Instituts für Menschenrechte überwiegen jedoch die positiven Seiten, die die Entwicklung eines NAM für Deutschland mit sich bringt.

Bedenken

Mit der Aufgabe, einen NAM zu erarbeiten, geht einerseits die Befürchtung der Doppelung von Arbeit und andererseits die Sorge vor zusätzlicher finanzieller Belastung in Zeiten allgemein herrschender Ressourcenknappheit einher. Wie bereits in der Einleitung ausgeführt, besteht mit den umfangreichen Berichterstattungspflichten gegenüber den Vereinten Nationen und dem Europarat sowie dem Menschenrechtsbericht der Bundesregierung bereits ein zeitaufwendiges Engagement der Bundesregierung. Allerdings verfolgt die Menschenrechts-Berichterstattung, wie bereits erörtert, einen anderen Zweck als ein Nationaler Aktionsplan für Menschenrechte, da letzterer sich nicht auf die Vergangenheit bezieht und nicht auf Einzelthemen beschränkt ist, sondern langfristige Menschenrechtsziele verfolgt und konkrete Maßnahmen zu deren Erreichung vorschlägt. Somit kann der NAM als notwendige Ergänzung zu den bereits vorhandenen Menschenrechtsmechanismen verstanden werden. Was die Bereitstellung finanzieller und personeller Ressourcen für die Erstellung eines NAM angeht, so wäre eine Kosten-Nutzen-Rechnung natürlich sinnvoll. Hierbei ist aber fraglich, inwieweit politische auf die Menschenrechte Einzelner gerichtete Ziele und Erfolge überhaupt wirtschaftlich bewertet werden können. Manche Ziele, wie etwa die Politikveränderung bei der Armutsbekämpfung durch das Aktionsprogramm 2015, lassen sich nur schwer evaluieren, werden aber gleichwohl als “unschätzbar” positiv bewertet.⁶⁵

Mehrwert

Nach erfolgter Auswertung der Erfahrungen mit Nationalen Aktionsplänen für Menschenrechte und mit bestehenden sektoralen Aktionsplänen/-programmen in Deutschland überwiegen die positiven Aspekte, die ein NAM der Menschenrechtsarbeit in Deutschland bieten kann. Folgende positive Konsequenzen können hervorgehoben werden:

⁶⁵ Siehe hierzu auch oben S. 9

- Ein Aktionsplan dokumentiert **politischen Willen**. Menschenrechtliche Themen werden an herausragender Stelle in der Regierungspolitik verankert.
- Die **umfassende Betrachtung** von Menschenrechtsthemen, einschließlich einer Bestandsaufnahme der Ist-Situation, in allen relevanten Bereichen (interdisziplinär) und aus verschiedenen Blickwinkeln (Regierung, NGOs, Wissenschaft, Wirtschaft etc.) wird von den Beteiligten als sehr wertvoll empfunden.
- Die Zusammenarbeit der an einem bestimmten Menschenrechtsthema interessierten Einrichtungen (Bund, Länder, Kommunen, NGOs, Interessensvertreter, Berufsverbände, Wissenschaft, Wirtschaft etc.) fördert den **Dialog** zwischen Akteuren aus allen Bereichen und kann **Kohärenz** verbessern.
- Als eine ihrer Hauptanliegen nennen die sektoralen Aktionspläne, dass eine **Vernetzung** der Menschenrechtsarbeit erreicht bzw. vorhandene Vernetzungsstrukturen noch besser koordiniert und zusammengeführt werden sollen. Dadurch soll eine effizientere Arbeit sowie eine gezieltere Planung und Förderung von Projekten zur Verbesserung der Menschenrechtssituation in Deutschland ermöglicht werden.
- Ein Aktionsplan bietet eine **strukturierte Herangehensweise**, die sich die Erfahrungen von Prozessabläufen in der Wirtschaft zu Nutzen macht. Vor allem ein die Umsetzung begleitendes **Monitoring** sowie die **Evaluierung** der erzielten Ergebnisse ermöglicht es den an der Erstellung des Aktionsplans Beteiligten sowie allen anderen Interessierten, in Zeiten angespannter Haushaltslagen, die Relation zwischen eingesetzten Ressourcen und Erfolgen zu optimieren und ihre Arbeit auf diese Weise zu rechtfertigen.
- Darüber hinaus stellt ein Aktionsplan ein öffentliches Dokument mit hohem **Bildungswert** dar, das den **allgemeinen Diskurs** über menschenrechtliche Themen fördert, zur Bewusstseinschärfung beiträgt und der Zivilgesellschaft als **Messinstrument** für die Beurteilung von Menschenrechtspolitik dient.

3.2 Optionen

Nationale Aktionspläne zu Menschenrechtsthemen eignen sich aufgrund ihrer Konzeption in besonderer Weise zur Verbesserung von defizitären menschenrechtlichen Bereichen. Es ergeben sich im Wesentlichen **drei Optionen**:

- 1) Die Realisierung eines **"großen" Aktionsplans**, so wie er von der Weltmensenrechtskonferenz von 1993 avisiert war, der eine Vielzahl von Menschenrechtsthemen abzudecken versucht - wie in Australien, Norwegen und Schweden. Diese Option wird aufgrund der bereits existierenden Ansätze in Deutschland und des wahrscheinlich eher mühsamen Abstimmungsprozesses gegenwärtig nicht empfohlen.
- 2) Bei der Erarbeitung eines Nationalen Aktionsplans für Menschenrechte könnten bereits vorhandene sektorale Aktionspläne unter allgemeinen Zielen miteinander verbunden werden (**"Dach"-Konzept**). Diese Option kann aber nicht befürwortet werden, da es sich hierbei um eine "Mogelpackung" handeln würde, die lediglich bereits Geleistetes als NAM verkaufen würde.

- 3) Vom Deutschen Institut für Menschenrechte empfohlen wird die Entwicklung eines zunächst nur "abgespeckten" Plans mit einigen wenigen Schwerpunktthemen. Die Fokussierung auf besonders defizitäre Bereiche würde bereits einen großen Mehrwert für die Bestrebungen zur Förderung der Menschenrechte in Deutschland darstellen. Hier müsste ein rationaler Prozess für die Auswahl von 4-6 Schwerpunktthemen gefunden werden (**"Fokus"-Konzept**). Für diese Option kann auch bei vorhandener Ressourcenknappheit ein breiter politischer Wille gewonnen werden. Ferner könnte das "Fokus"-Konzept als kontinuierliches Vorhaben verstanden werden, d.h. dass in regelmäßigen Abständen (etwa im Abstand des Erscheinens des Menschenrechtsberichts der Bundesregierung) über die Behandlung weiterer Schwerpunktthemen oder der Fortentwicklung bereits ausgewählter Menschenrechtsthemen entschieden werden könnte.

3.3 NAM als ein Kapitel im Menschenrechtsbericht der Bundesregierung?

Der Bundestagsbeschluss, der die Bundesregierung auffordert, *"in den nächsten (7.) Menschenrechtsbericht einen knapp gefassten Nationalen Aktionsplan in Form eines eigenständigen Kapitels zu integrieren, in dem wichtige Problemfelder und Zielvorgaben sowie Strategien zu deren Verwirklichung aufgelistet werden"*⁶⁶, ist auslegungsbedürftig, weil die Vorgabe, einen Nationalen Aktionsplan für Menschenrechte zu erarbeiten, ein größeres Vorhaben darstellt, das nicht unbedingt in einem Kapitel des Menschenrechtsberichts der Bundesregierung abgehandelt werden kann oder sollte.

Wie sich aus der Debatte in der 31. Sitzung des Deutschen Bundestags am 13. März 2003 ergibt, beruht der Beschluss *"auf einer Empfehlung der Wiener Menschenrechtskonferenz von 1993"* und dem Willen, dass den Empfehlungen und Beschlüssen der internationalen Staatengemeinschaft nachgekommen werden soll.⁶⁷ Es ist daher davon auszugehen, dass der Bundestagsbeschluss auf eine Umsetzung der Empfehlung der Weltmensenrechtskonferenz abzielt. Die NAMs anderer Staaten zeigen, dass diese zum Teil sehr umfangreich sind, weil sie, wie der Beschluss richtig angibt, wichtige Problemfelder anzeigen, Zielvorgaben benennen sowie Strategien zu deren Verwirklichung vorschlagen. Allein vom Umfang ist daher fraglich, ob der Menschenrechtsbericht der richtige Ort ist, den NAM zu platzieren. Aber auch die Zielrichtung von Bericht einerseits und Aktionsplan andererseits spricht gegen eine Integrierung des Aktionsplans im nächsten Menschenrechtsbericht. Außerdem sollte die Verabschiedung des NAM möglichst medienwirksam erfolgen und der NAM öffentlich zugänglich sein. Daher empfiehlt es sich, den NAM als eigenständiges Dokument zu erarbeiten und nicht in den Menschenrechtsbericht der Bundesregierung zu integrieren.

3.4 Konkrete Schritte

Das Vorhaben der Erarbeitung eines NAM lässt sich in fünf Phasen einteilen, bei denen folgende stichwortartig skizzierte Schritte beachtet werden sollten:

Phase 1 (Vorbereitung):

- Ressortbesprechung: Entscheidung für eine der vorgeschlagenen Optionen
- Wahl der Schwerpunktthemen: Input durch Baseline-Study? Gespräche mit ausgewählten Expertinnen und Experten und NGOs

⁶⁶ BT-Drs. 15/397, BT-Plenarprotokoll 15/31

⁶⁷ BT-Plenarprotokoll 15/31, Redebeitrag von MdB Christoph Strässer (SPD)

- (Grobe) Festlegung der Strukturen: Wer wird beteiligt? Vertreter/innen der Ministerien, Länder, Expertinnen und Experten, Menschenrechts-NGOs, Wirtschaft, Wissenschaft etc.

Phase 2 (Entwicklung):

- Aufbau der Strukturen:
 - Nationale (Koordinations-)Kommission (in Arbeitsgröße – breite partizipative Beteiligung)⁶⁸
 - Focal Agencies bei Regierung und Zivilgesellschaft
 - Vermittlungs- und Beratungsfunktion des Deutschen Instituts für Menschenrechte?
- Arbeit an dem Entwurf:
 - Wer formuliert den Planentwurf? Beteiligung der Zivilgesellschaft
 - Organisation von Fachgesprächen, Anhörungen, Konferenzen
 - Definieren von Zielen, Maßnahmen, Umsetzungs- und Monitoringinstrumenten
 - Bestimmung der Zuständigkeiten zur Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen (Ressorts, Länder, Kommunen, Zivilgesellschaft, Wirtschaft etc.)
 - Endbearbeitung
- hochrangiger Annahmeakt

Phase 3 (Umsetzung):

- Koordinierung zwischen den unterschiedlichen Umsetzungsorganen
- Einbeziehung der Zivilgesellschaft
- Gründung von Partnerschaften
- Gründung von Bund-Länder-AGs nach Schwerpunktthemen (nach dem Vorbild der bereits vorhandenen Sektoraktionspläne)

Phase 4 (Monitoring):

- Durch wen? Festlegung eines zuständigen Organs – dies könnte dieselbe Stelle sein, die für Koordination der Umsetzung verantwortlich ist
- Beobachtung der Umsetzungsphase: Abgleich mit den im Plan vorgeschlagenen Maßnahmen, Zwischen- und Endzielen sowie Performance-Indikatoren
- Entwicklung eines standardisierten einfachen Berichterstattungsformats
- Analyse der Gründe für das Nichterreichen von Zielen, Änderung und Fortschreibung des Plans
- Empfehlenswert ist auch die Überprüfung des Plans durch die Oppositionsparteien, Zivilgesellschaft und Medien

Phase 5 (Evaluierung und Fortentwicklung des Plans):

- Bewertung der Ergebnisse im Verhältnis zu den gesetzten Zielen und den eingesetzten Mitteln
- Formulierung eines Abschlussberichts
- Entschluss, ob neuer Plan zu weiteren “Fokus”-Themen entwickelt werden soll

⁶⁸ Siehe Grafik zu Zusammensetzung und Aufgaben S. 18

3.5 Fazit

Der Bundestagsbeschluss vom 13. März 2003 ist sehr begrüßenswert und bietet die Chance, in einem konsultativen Prozess konkrete Zielvorgaben und Aktionsvorschläge zu defizitären menschenrechtlichen Themen zu erarbeiten. Ein Nationaler Aktionsplan für Menschenrechte wäre in Deutschland bereits in einer im Vergleich zu der Empfehlung der Weltmensenrechtskonferenz von 1993 nur “abgespeckten” Version mit der Fokussierung auf einige Schwerpunktthemen sinnvoll. Dies würde einerseits schon existierende Ansätze in Deutschland berücksichtigen und den wahrscheinlich eher mühsamen Abstimmungsprozess bei der Realisierung eines “großen” Aktionsplans vermeiden.

Ausgewählte Dokumente

Auswärtiges Amt: Sechster Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und anderen Politikbereichen, Berichtszeitraum 01.01.2000-31.03.2002, Berlin 2002

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Aktionsplan der Bundesregierung zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen, Dezember 1999, abrufbar unter: <http://www.bmfsfj.de/Anlage15389/Text.pdf>

Aktionsplan der Bundesregierung zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor sexueller Gewalt und Ausbeutung, Januar 2003, abrufbar unter: http://www.bmfsfj.de/Anlage23915/Aktionsplan_zum_Schutz_von_Kindern_und_Jugendlichen_vor_sexueller_Gewalt_und_Ausbeutung.pdf

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: Aktionsprogramm 2015 – Armutsbekämpfung: eine globale Aufgabe, April 2001, abrufbar unter: http://www.aktionsprogramm2015.de/download/ap2015_deu.pdf

Deutscher Bundestag: Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung – Drucksachen 14/9323, 15/171 Nr. 1 – 6. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den Auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen, 15. Wahlperiode, Drucksache 15/397 vom 04.02.2003

Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe zu dem Antrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS/DIE GRÜNEN - Drucksache 15/136 – Menschenrechte als Leitlinie der deutschen Politik, 15. Wahlperiode, Drucksache 15/495 vom 20.02.2003

Stenografischer Bericht, 15. Wahlperiode, 31. Sitzung am 13.03.2003, Plenarprotokoll 15/31

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen: Gleiche Menschenrechte für alle - Dokumente zur Menschenrechtsweltkonferenz der Vereinten Nationen, Wien 1993, DGVN-Texte 43, Bonn 1994 (zitiert als: "DGVN-Texte 43")

Forum Menschenrechte: Menschenrechte als Leitlinie der Politik: Forderungen des Forums Menschenrechte an den neu zu wählenden Deutschen Bundestag und die neue Bundesregierung, Mai 2002

Norwegen: Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs, Report No. 21 to the Storting (1999-2000), focus on Human Dignity, A plan of Action for Human Rights, Recommendation of 17 December 1999 by the Ministry of Foreign Affairs (abgekürzt: "NAM Norwegen")

Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs, Human Rights 2001, Annual Report on Norway's efforts to promote human rights

Schweden: Minister for Democratic Issues, Sweden, Written Communication , A National Human Rights Action Plan – A Summary, Skr. 2001/02:83, S. 4 ff. (abgekürzt "NAM Schweden"), abrufbar unter: http://www.manskligarattigheter.gov.se/dynamaster/file_archive/020523/b21c0a7d8e4ebef7bddfcca8d19ed6e1/skr200102%5f83eng.pdf

Ministry of Justice, Sweden, A national action for human rights – Fact Sheet, Ju 01.06e, April 2001

Ministry of Justice, Sweden, A national action plan for human rights – Fact Sheet, Ju 02.03e, January 2002,

Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland: Empfehlungen der Kultusministerkonferenz zur Förderung der Menschenrechtserziehung in der Schule, Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 04.12.1980 i.d.F. vom 14.12.2000; abrufbar unter: <http://www.kmk.org/doc/beschl/menschr.pdf>

Vereinte Nationen: Erziehung und Unterricht über Menschenrechte und Demokratie - Weltaktionsplan der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO), Dok. Nr. UNESCO: SHS-93/CONF.402/4 vom 11. März 1993

Wiener Erklärung und Aktionsprogramm (Abschlussdokument der Menschenrechtsweltkonferenz der Vereinten Nationen in Wien), Dok. Nr. A/CONF.157/23 vom 12. Juli 1993

General Assembly, Guidelines for National Plans of Action for Human Rights Education, Dok. Nr. A/52/469/Add. 1 vom 20.10.1997

Office of the UN High Commissioner on Human Rights, Handbook on National Human Rights Plans of Action (abgekürzt: "UN-Handbuch"), Genf, 29.08.2002, abrufbar unter: <http://www.unhchr.ch/pdf/nhrap.pdf>