



Universitätsverlag Potsdam

Artikel erschienen in:

MenschenRechtsZentrum

MenschenRechtsMagazin ; 25 (2020) 2

2020 – 91 S.

ISSN 1434-2820

DOI <https://doi.org/10.25932/publishup-47400>



Empfohlene Zitation:

Louise Lehmann: Nationale Aktionspläne im Bereich der Menschenrechte – ein sinnvolles Instrument?, In: MenschenRechtsMagazin 25 (2020) 2, Potsdam, Universitätsverlag Potsdam, 2020, S. 106–115.
DOI <https://doi.org/10.25932/publishup-49864>

Dieses Objekt ist durch das Urheberrecht und/oder verwandte Schutzrechte geschützt. Sie sind berechtigt, das Objekt in jeder Form zu nutzen, die das Urheberrechtsgesetz und/oder einschlägige verwandte Schutzrechte gestatten. Für weitere Nutzungsarten benötigen Sie die Zustimmung der/des Rechteinhaber/s:

<https://rightsstatements.org/page/InC/1.0/>

Nationale Aktionspläne im Bereich der Menschenrechte – ein sinnvolles Instrument?

Louise Lehmann

Inhaltsübersicht

- I. Einleitung
- II. Entstehung und Verbreitung von Aktionsplänen
- III. Struktur und Zusammensetzung der Aktionspläne
- IV. Aktionspläne als „neues“ Steuerungsinstrument?

I. Einleitung

Vom 2. März bis zum 29. Mai 2020 lief die abschließende Monitoring-Erhebung zum Nationalen Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte. Mit Hilfe eines Fragebogens wurde nun ermittelt, inwiefern das Ziel, bei mindestens der Hälfte aller Unternehmen in Deutschland mit mehr als 500 Beschäftigten die Kernelemente menschenrechtlicher Sorgfalt angemessen zu integrieren, erreicht wurde. Die Ergebnisse der Befragung sollen die Grundlage für mögliche Folgemaßnahmen bilden.¹

Der verwendete politische Ansatz eines „Nationalen Aktionsplans“, abgekürzt NAP, gründet auf der im Zuge der Wiener Weltmensenrechtskonferenz von 1993² verabschiedeten Empfehlung, zur Durch-

setzung international erarbeiteter Beschlüsse Pläne auf nationaler Ebene aufzustellen.³

Aktionspläne enthalten sowohl abstrakte Vorgaben und Leitprinzipien als auch konkrete Maßnahmen zur Implementierung und Verbesserung bestimmter Vorgänge im innerstaatlichen System. Ihnen liegt die Idee zu Grunde, langfristige Verbesserungen unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft und somit von „innen“ zu erreichen.⁴ Als wichtige Kernpunkte werden die Kooperation zwischen allen am Prozess beteiligten Akteuren, die Aufklärung der Öffentlichkeit sowie die regelmäßige Überprüfung der laufenden Programme angesehen.⁵

Im vorliegenden Artikel soll der Frage nachgegangen werden, wie sinnvoll die Anwendung von NAP zur Durchsetzung von Beschlüssen im menschenrechtlichen Sektor ist. Dazu wird im Abschnitt (II) zunächst auf die Entstehung und Verbreitung von Aktionsplänen mit menschenrechtlicher Relevanz eingegangen, sodann auf deren Aufbau und Struktur (III) und schließlich auf ihren Charakter als Steuerungsinstrument im Bereich der Menschenrechte (IV).

1 *Auswärtiges Amt*, Monitoring zum Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte, vom 14. Juli 2020, abrufbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/themen/aussenwirtschaft/wirtschaft-und-menschenrechte/monitoring-nap/2124010> (zuletzt besucht am 4. August 2020); zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses für dieses Heft lag eine erste Ergebnisindikation vor; der umfassende Bericht zu den Untersuchungsergebnissen wurde für August 2020 erwartet.

2 World Conference on Human Rights, vom 14. bis 25. Juni 1993 in Wien.

3 Vgl. *Frauke Weber*, Ein Nationaler Aktionsplan für Menschenrechte in Deutschland?, in: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), 2003, S. 4.

4 Wiener Erklärung und Aktionsprogramm, UN-Dok. A/CONF.157/23 II Nr. 71 ff. vom 12. Juli 1993.

5 *Ibidem*, Nr. 73; vgl. *Weber* (Fn. 3), S. 6f.; *Heike Alefsen*, Menschenrechtsbildung bei den Vereinten Nationen-Überlegungen zu institutionellen Entwicklungen während der UN-Dekade, in: *Claudia Mahler/Anja Mihr* (Hrsg.) *Menschenrechtsbildung*, 2004, S. 71–81 (80f.).

II. Entstehung und Verbreitung von Aktionsplänen

1. UN-Dekade zur Menschenrechtsbildung

Im Zuge der UN-Dekade zur Menschenrechtsbildung von 1995–2004 sprach die Generalversammlung der Vereinten Nationen die Empfehlung an die Mitgliedstaaten aus, nationale Aktionspläne zur Menschenrechtsbildung zu erstellen. Ziel der Dekade war, durch die Vermittlung von Informationen und Fähigkeiten eine allgemeine Menschenrechtskultur aufzubauen und zu fördern.⁶ Die Evaluierung der ersten fünf Jahre der Dekade zeigte im Ergebnis, dass auch bei der Menschenrechtsbildung ein Schwerpunkt auf nationaler Ebene liegen sollte.⁷ Zur Unterstützung dieses Vorhabens brachte daraufhin das OHCHR in Zusammenarbeit mit der UNESCO 1997 ein „UN-Handbuch zur Erstellung Nationaler Aktionspläne zur Menschenrechtsbildung“ auf den Weg.⁸ Neben der Festschreibung allgemeiner Prinzipien enthält das Handbuch eine genaue Anleitung über den Aufbau und die Struktur der einzelnen Planphasen. Im Jahr 2012 wurde zudem die UN-Erklärung über Menschenrechtsbildung und -ausbildung verabschiedet, die in ihrem Art. 8 Staaten dazu auffordert, Aktionspläne und Programme auf geeigneter Ebene zu etablieren und zu fördern.⁹

6 Plan of Action for the United Nations Decade for Human Rights Education, 1995–2004: Human rights education – lessons for life, UN-Dok. A/51/506/Add.1, Appendix Nr. 2.

7 Alesfen (Fn. 5), S. 80.; Report of the UNHCR on the mid-term global evaluation of the progress made towards the achievement of the objectives of the United Nations Decade for Human Rights Education (1995–2004), UN-Dok. A/55/360 Nr. 153, 154.

8 UN General Assembly, Guidelines for National Plans of Action for Human Rights Education, UN-Dok. A/52/469/Add.1 vom 20. Oktober 1997.

9 Declaration on Human Rights Education and Training, UN-Dok. A/RES/66/137 vom 19. Dezember 2011.

2. Aktionspläne auf EU-Ebene

Die außenpolitischen Erklärungen der EU in Bezug auf die Durchsetzung von Menschenrechten waren lange vorwiegend auf einzelne Fragen oder Länder gerichtet.¹⁰ Im Jahr 2012 verabschiedete sie mit dem „Strategischen Rahmen für Menschenrechte und Demokratie“ zum ersten Mal ein einheitliches Strategiedokument, das auch einen Aktionsplan für den Zeitraum von 2012–2014 umfasste.¹¹ Dieser wurde mit dem Folgeplan „Menschenrechte und Demokratie“ für den Zeitraum von 2015–2019 abgelöst.¹² Ziel des Plans war, Menschenrechte im Zentrum der europäischen Debatte zu belassen und mehr Einfluss auf die politische Umsetzung in den Mitgliedstaaten zu nehmen. Aufbauend auf den Ergebnissen wurde am 25. März 2020 der neue Aktionsplan für Demokratie und Menschenrechte der Europäischen Kommission angenommen.¹³ Für die nächsten fünf Jahre sind Handlungsschwerpunkte festgelegt worden, die als Grundlage für operative Maßnahmen auf nationaler, regionaler und multilateraler Ebene dienen sollen. Besonders die Aktionslinien zur Förderung eines globalen Systems für Menschenrechte und Demokratie und der Abschnitt „Ergebnisse liefern durch Zusammenarbeit“, zielen auf eine regelmäßige Berichterstattung und einen vermehrten Vergleich der nationalen Menschenrechts-

10 Vgl. dazu den Beitrag: Aussenpolitische Menschenrechtsstrategie der EU, mit Abdruck des Dokuments, abrufbar unter: <https://www.humanrights.ch/de/ipf/grundlagen/durchsetzungsmechanismen/eu/menschenrechtsstrategie/> (zuletzt besucht am 4. August 2020).

11 Vgl. Rat der Europäischen Union, Dok. 11417/12 vom 25. Juni 2012.

12 EU Action Plan on Human Rights and Democracy, verabschiedet am 28. April 2015, abrufbar unter: www.consilium.europa.eu/media/30003/web_en_actionplanhumanrights.pdf (zuletzt besucht am 4. August 2020).

13 Europäische Kommission, Pressemitteilung: Menschenrechte und Demokratie: Achtung der Menschenwürde und Gleichheit weltweit fördern vom 25. März 2020, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_20_492 (zuletzt besucht am 4. August 2020).

politiken ab.¹⁴ Durch die Übernahme der europäischen Schwerpunkte werden zum Teil gesellschaftliche Diskussionen in Gang gesetzt, die den Fokus der nationalen Politik auf neue Problembereiche lenken. Ein gutes Beispiel bildet in diesem Fall Österreich: während die Überlegungen zur Erwerbstätigkeit von Frauen früher nur im familienpolitischen Kontext behandelt wurden, ist die Gleichstellung auf dem Arbeitsmarkt heute ein eigenständiges politisches Ziel.¹⁵

3. Überblick der Aktionspläne mit menschenrechtlicher Relevanz in Deutschland

In Deutschland ist das Instrument der Nationalen Aktionspläne keineswegs neu, wie der Aktionsplan II der Bundesregierung zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen erkennen lässt.¹⁶ Gemeinsam mit dem Aktionsplan I¹⁷ dient er seit 1999 der Bündelung von Maßnahmen gegen alle Formen von Gewalt, unter anderem mit dem Fokus auf die Bereiche der Gewaltprävention, Rechtssetzung, Vernetzung von Hilfesystemen und Forschung.¹⁸ Ähnlich den Aktionsplänen zur Bekämpfung von Gewalt gegen

Kinder¹⁹ und dem im Juni 2017 verabschiedeten Nationalen Aktionsplan gegen Rassismus²⁰, stehen hier Schutz und Stärkung bestimmter Gruppen im Vordergrund.

Der oben bereits erwähnte NAP zur Umsetzung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte fokussiert sich auf die politische Umsetzung einzelner menschenrechtlicher Standards.²¹ Er wurde unter Federführung des Auswärtigen Amtes und mit Beteiligung aus Wirtschaft, Politik und Wissenschaft ausgearbeitet, er dient der Anwendung der Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, die der Menschenrechtsrat in seiner Resolution 17/4 im Jahr 2011 verabschiedete und der damit einhergehenden Aufforderung der EU-Kommission, zur Implementierung Nationale Aktionspläne zu erstellen.²² Obwohl die Leitprinzipien nicht rechtlich bindend sind, stellen sie bis heute den einzigen Konsens zwischen Staatengemeinschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft dar, der sich mit der Achtung menschenrechtlicher Standards im Wirtschaftskontext befasst.

14 EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020–2024, abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10101/2020/EN/JOIN-2020-5-F1-EN-ANNEX-1-PART-1.PDF> (zuletzt besucht am 4. August 2020).

15 Vgl. *Andrea Leitner/Angela Wroblewski*, Chancengleichheit und Gender-Mainstreaming, 2000, S. 96 f.

16 Nationaler Aktionsplan II zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen, verabschiedet am 26. September 2007, abrufbar unter: www.bmfsfj.de/blob/93228/77ac63e8f600d39c8fb5ae9ed2080653/aktionsplan-ii-zur-bekaempfung-von-gewalt-gegen-frauen-data.pdf (zuletzt besucht am 4. August 2020).

17 Nationaler Aktionsplan I zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen, verabschiedet am 1. Dezember 1999, abrufbar unter: www.bmfsfj.de/blob/84222/a9a1b2e6efa085a82b8050a433d295ff/gewalt-aktionsplan-gewalt-frauen-ohne-vorwort-data.pdf (zuletzt besucht am 4. August 2020).

18 Vgl. Nationaler Aktionsplan II zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen, S. 14.

19 Nationaler Aktionsplan II zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen, verabschiedet am 26. September 2007, abrufbar unter: www.bmfsfj.de/blob/93228/77ac63e8f600d39c8fb5ae9ed2080653/aktionsplan-ii-zur-bekaempfung-von-gewalt-gegen-frauen-data.pdf (zuletzt besucht am 4. August 2020).

20 Nationaler Aktionsplan gegen Rassismus, verabschiedet am 14. Juni 2017 abrufbar unter: www.bmfsfj.de/blob/116798/5fc38044a1dd8edec34de568ad59e2b9/nationaler-aktionsplan-rassismus-data.pdf (zuletzt besucht am 4. August 2020).

21 Nationaler Aktionsplan zur Umsetzung der VN Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, verabschiedet am 21. Dezember 2016, abrufbar unter: www.auswaertiges-amt.de/blob/297434/8d6ab29982767d5a31d2e85464461565/nap-wirtschaft-menschenrechte-data.pdf (zuletzt besucht am 4. August 2020).

22 Vgl. *European Commission*, Corporate Social Responsibility: a new definition, a new agenda for action, MEMO/11/730, 25.10.2011; *Deutsches Institut für Menschenrechte*, Stellungnahme: „Zögerliche Umsetzung“ Der Politische Wille reichte nicht weiter: Deutschland setzt die UN-Leitprinzipien um – mit kleinen Schritten, 2016, S. 4 f.

In Deutschland wurde zudem schon mehrfach über die Erstellung eines umfassenden menschenrechtlichen NAPs diskutiert, die Umsetzung scheiterte jedoch bislang, da es keine ressortübergreifende Steuerungsfunktion gibt.²³ Ein erster Erfolg in Richtung eines menschenrechtlichen *Mainstreamings* für Deutschland lässt sich jedoch mit dem Aktionsplan 2.0 zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) verbuchen.²⁴ Dieser bildet die Nachfolge und Reform des Aktionsplans 1.0 aus dem Jahr 2011²⁵ und enthält Maßnahmen und Rechtsetzungsvorhaben, durch die Inklusion in allen Lebensbereichen gewährleistet werden soll. Zeitlich begrenzt ist der Plan bis 2021, solange werden die einzelnen Schritte des Aktionsplans im Rahmen des sogenannten „Monitoring Verfahrens“ überwacht und ausgewertet. An diesem sind alle Bundesressorts, die Monitoringstelle des Deutschen Instituts für Menschenrechte und die Zivilgesellschaft beteiligt.²⁶ Flankiert wird der NAP der Bundesregierung dazu von Aktionsplänen auf Länderebene, aber auch von Aktionsplänen anderer Stellen, wie der gesetzlichen Unfallversiche-

rung.²⁷ Parallel zu den Plänen des Bundes verabschiedete die Unfallversicherung zwischen den Jahren 2011–2018 zwei Aktionspläne, aus deren Auswertung nun die Strategie 2025 hervorging, die die UN-BRK als Querschnittsaufgabe in allen Bereichen verankert.²⁸

Neben den Aktionsplänen mit menschenrechtlicher Relevanz gibt es in Deutschland auch eine große Anzahl an Plänen, die sich mit anderen Bereichen wie Umweltschutz und Energieeffizienz auseinandersetzen.²⁹

4. Aktionspläne anderer Staaten

Neben Deutschland haben auch zahlreiche andere Länder begonnen, Nationale Aktionspläne zur Durchsetzung der Menschenrechte einzusetzen. Als Beispiel für eine aktive Evaluationsstrategie und die Erstellung von Folgeplänen ist die Schweiz zu nennen, die 2018 nun schon den vierten Aktionsplan zur Umsetzung der Resolution 1325 zu „Frauen, Frieden und Sicherheit“ ver-

23 Wolfgang Heinz, Deutsche Menschenrechtspolitik in: Thomas Jäger/Alexander Hose/Kai Oppermann, Deutsche Außenpolitik 2011, S. 560–583 (579f.); Klaus Hüfner, Strukturprobleme der deutschen UN-Politik, in: Helmut Volger/Norman Weiß (Hrsg.) Die Vereinten Nationen vor Globalen Herausforderungen, 2011, S. 337–348 (343–344).

24 Nationaler Aktionsplan 2.0 der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (BRK), verabschiedet am 28. Juni 2016, abrufbar unter: https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Schwerpunkte/inklusion-nationaler-aktionsplan-2.pdf;jsessionid=5A87401FEB823811523BB196BA472D80?__blob=publicationFile&v=4 (zuletzt besucht am 4. August 2020).

25 Der Nationale Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention, verabschiedet am 15. Juni 2011, abrufbar unter: www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a740-nationaler-aktionsplan-barrierefrei.pdf;jsessionid=76AD82D0B42AAC5E9D76EFF5D2EBD7D4?__blob=publicationFile&v=2 (zuletzt besucht am 4. August 2020).

26 Nationaler Aktionsplan 2.0 (Fn. 24), S. 5f.

27 Vgl. Aktionsplan 2.0 der gesetzlichen Unfallversicherung zur Umsetzung der UN-BRK in den Jahren 2015–2017, abrufbar unter: <https://publikationen.dguv.de/widgets/pdf/download/article/3028> (zuletzt besucht am 4. August 2020); Friedrich Mehrhoff, Aktionsplan zur UN-Behindertenrechtskonvention der gesetzlichen Unfallversicherung, in: Trauma Berufskrankheiten 18 (2016), S. 1–5 (3f).

28 Vgl. Strategie zur UN-BRK 2025, abrufbar unter: https://www.dguv.de/medien/inhalt/mediencenter/pm/pressearchiv/2019/1_quartal/strategie_un_brk_2025.pdf (zuletzt besucht am 4. August 2020).

29 Bspw. zur Umsetzung des Art. 4 der Richtlinie 2009/128/EG: Nationaler Aktionsplan zur nachhaltigen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln, vom 10. April 2013, abrufbar unter: https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/NAP-NationalerAktionsplan-Pflanzenschutz2017.pdf;jsessionid=5D63FAF815A7E15579BFDC2072FB6B14.internet2832?__blob=publicationFile&v=2 (zuletzt besucht am 4. August 2020); zur Umsetzung der Richtlinie 2012/27/EU: Nationaler Aktionsplan Energieeffizienz, abrufbar unter: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/nationaler-aktionsplan-energieeffizienz-nape.pdf?__blob=publicationFile&v=6 (zuletzt besucht am 4. August 2020).

abschiedete. Mit Erstellung des ersten Aktionsplans im Jahr 2007 war sie damit einer der ersten UN-Mitgliedstaaten, die Rechte von Frauen und Mädchen in Postkonflikt-situationen schützten.³⁰ Wie oben bereits erwähnt nutzt auch Österreich NAPs, um insbesondere menschenrechtliche Maßnahmen für besonders diskriminierungsanfällige Gruppen zu etablieren. Die Erstellung eines umfassenden Rahmens scheiterte jedoch bislang ähnlich wie in Deutschland an fehlenden Steuerungsfunktionen.³¹ Norwegen hat als erstes europäisches Land bereits 1999 einen ressortübergreifender Menschenrechts-NAP erstellt und ist damit Vorreiter auf diesem Gebiet.³² Schweden folgte im Jahr 2002 mit einem Plan, der in seine Erstellung diverse Gruppen mit einbezog.³³ Aber auch außerhalb von Europa ist das Instrument verbreitet. So haben beispielsweise Chile, Thailand und die USA NAPs zur Umsetzung der Leitlinien für Wirtschaft und Menschenrechte verabschiedet und sind solche in zahlreichen weiteren außer-europäischen Staaten in Planung.³⁴

III. Struktur und Zusammensetzung der Aktionspläne

Die Schwerpunktsetzung der nationalen Aktionspläne ist bestimmt vom jeweiligen politischen Diskurs und dient zumeist der Umsetzung international beschlossener Maßnahmen. Wie bereits erwähnt, bilden zum einen Dokumente wie die Behindertenrechtskonvention die Basis für neue NAPs, oft handelt es sich dabei aber auch um die Umsetzung der Ergebnisse großer Konferenzen, wie des Weltkindergipfels von 2002 in New York oder der Weltkonferenz gegen Rassismus in Durban.³⁵ Auf EU-Ebene werden diese Beschlüsse häufig durch die EU-Richtlinien ergänzt.³⁶ Gemeinsam bilden sie dann eine Grundlage für die NAPs, die sich jedoch in ihrer Art und Weise der Erstellung je nach Land erheblich unterscheiden. Die grundsätzliche Frage, auf welcher Ebene entsprechende Zuständigkeiten und Handlungskompetenzen angesiedelt werden sollen, wird im Rahmen der Umweltpolitik mit der Orientierung an den Kriterien der funktionalen Effizienz beantwortet. Danach soll die Definition bestimmter Standards grundsätzlich auf der Ebene erfolgen, die am besten in der Lage ist, ein konkretes Problem zu bewältigen.³⁷ Dieser Grundsatz lässt sich auch auf die menschenrechtlichen Aktionspläne übertragen, da auch hier die interne Komplexität durch

30 Nationaler Aktionsplan der Schweiz zur Umsetzung der Resolution 1325, abrufbar unter: www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/publications/Friedenspolitik/Frauen-Frieden-und-Sicherheit_de.pdf (zuletzt besucht am 4. August 2020); Frauen, Frieden, Sicherheit: Das Engagement der Schweiz für die UNO-Resolution 1325, abrufbar unter: <https://www.humanrights.ch/de/home/> (zuletzt besucht am 4. August 2020).

31 Vgl. Entschließungsantrag betreffend Erarbeitung eines Nationalen Aktionsplans Menschenrechte Dok. 280/A (E) vom 13. Juni 2018, abrufbar unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVI/A/A_00280/index.shtml (zuletzt besucht am 4. August 2020).

32 Vgl. National Action Plan on Human Rights Norway, abrufbar unter: www.ohchr.org/EN/Issues/PlansActions/Pages/PlansofAction-Index.aspx (zuletzt besucht am 4. August 2020); Weber (Fn. 3), S. 22 ff.

33 Vgl. Summary of the Swedish Government Communication (2005/06:95): A national action plan for Human Rights 2006–2009, abrufbar unter: <https://www.government.se/49b72e/contentassets/0580a8d5127a40439edca003a7f19a0f/a-national-action-plan-for-human-rights-2006-2009> (zuletzt besucht am 4. August 2020); Heinz (Fn. 23), S. 579 f.

34 Eine Übersicht aller bisher vorgelegten und sich in Bearbeitung befindenden NAPs zu Wirt-

schaft und Menschenrechten ist abrufbar unter: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/NationalActionPlans.aspx> (zuletzt besucht am 4. August 2020).

35 Grundlage für den Nationalen Aktionsplan für ein Kindgerechtes Deutschland 2005–2010 und den Nationalen Aktionsplan gegen Rassismus; vgl. grds. zu den Weltkonferenzen: Manuel Fröhlich/Katharina Höne, Die Weltkonferenzen der Vereinten Nationen: Katalysator einer neuen Akteurs- und Themenstruktur der Weltpolitik, in: Eckart Klein/Christoph Menke (Hrsg.) Universalität – Schutzmechanismen – Diskriminierungsverbote, 2008, S. 481–516.

36 Vgl. z.B. Antidiskriminierungsrichtlinien RL 2004/113/EG, RL 2006/54/EG; Richtlinie für die Verwirklichung der Gleichberechtigung in Beschäftigung und Beruf RL 2000/78/EG.

37 Christoph Knill, Europäische Umweltpolitik, Steuerungsprobleme und Regulierungsmechanismen im Mehrebenensystem, 2003, S. 45.

geteilte Kompetenzen zwischen EU- und Mitgliedstaaten, aber auch durch die Vielzahl an beteiligten Akteuren die Zuständigkeitsfrage erschwert.³⁸ So werden in Mitgliedstaaten mit dezentralen Systemen, wie Finnland oder die Niederlande, in einigen Bereichen Strategien auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene parallel ausgearbeitet. In föderalen Mitgliedstaaten wie Deutschland und Belgien geschieht dies dagegen nur auf Ebene der Bundesländer.³⁹

Trotz der vielen Unterschiede lassen sich parallele Strukturelemente erkennen, die sich in allen NAPs wiederfinden.

Die Vorbereitungs- und Entwicklungsphase vollzieht sich als ein Multi-Stakeholder-Prozess⁴⁰, in dem Ziele und Mechanismen zur Umsetzung innerhalb eines bestimmten Zeitfensters erstellt werden.⁴¹ Einbezogen werden sollen dabei Organisationen der Zivilgesellschaft, Nationale Menschenrechtsinstitutionen, Wirtschaftsvertreter:innen und Vertreter:innen der betroffenen Bevölkerungsgruppen. Die partizipative Erarbeitung sorgt für ein breites Spektrum an Beteiligten und eine Verflechtung unterschiedlichster Ressorts. In der nachfolgenden Umsetzungsphase werden die Aktionspläne durch speziell eingerichte-

te Arbeitsgruppen⁴² oder sogenannte *Focal Points*⁴³ begleitet und überwacht. Diese Monitoringstellen sammeln Zwischenberichte und dokumentieren die einzelnen Fortschritte, um nach Ende des festgesetzten Zeitraums den jeweiligen Aktionsplan auswerten zu können.⁴⁴ In Deutschland fungiert beispielsweise das Deutsche Institut für Menschenrechte als Monitoringstelle für den Aktionsplan zur Umsetzung der UN-BRK. Die Bund-Länder Arbeitsgruppe „Häusliche Gewalt“ unter Leitung des BMFSFJ überwacht den Aktionsplan II zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen.⁴⁵

IV. Aktionspläne als „neues“ Steuerungsinstrument?

Fraglich erscheint, in welchen Bereichen und wie effektiv sich die Nationalen Aktionspläne als menschenrechtliches Steuerungselement nutzen lassen. Zunächst unterscheiden sie sich von anderen Menschenrechtsmechanismen dahingehend, dass sie keine Rechenschaftsfunktion gegenüber der Öffentlichkeit oder einer internationalen Organisation erfüllen, sondern durch den partizipativen Charakter die Erstellung zielorientierter und umfassender Handlungskonzepte ermöglichen.⁴⁶ Es geht also nicht um eine Rechtfertigung von Verstößen und die Behandlung einzelner Probleme, sondern um das Erarbeiten eines umfassenden Konzepts. Es werden bei der Erstellung bestimmte Verfahrensregeln und Regelungsziele festgelegt, jedoch keine konkreten Zielvorgaben im Hinblick auf die Er-

38 Vgl. Julian Pfäfflin, Die Europäische Union im VN-Menschenrechtsrat 2006–2009, in: Norman Weiß (Hrsg.) Die Bedeutung der Menschenrechte für die Europäische Union, 2010, S. 9–66 (24).

39 Vgl. European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), Nationaler politischer Rahmen (Aktionsplan oder Strategie), abrufbar unter: fra.europa.eu/de/publication/2015/kinderschutzsysteme-eu/nationaler-politischer-rahmen (zuletzt besucht am 4. August 2020).

40 Der Multi-Stakeholder-Ansatz zielt auf die Einbeziehung aller für einen Reformansatz relevanten Interessengruppen ab.

41 Deutsches Institut für Menschenrechte, Menschenrechtliche Aktions- und Maßnahmenpläne, Handreichung für Anwender:innen aus Verwaltung und Zivilgesellschaft, S. 4, abrufbar unter https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Handreichung/MSt_UN-BRK_2019_Handreichung_Aktionsplaene.pdf (zuletzt besucht am 4. August 2020).

42 Vgl. Weber (Fn. 3), S. 5.

43 Bspw. das Deutsche Institut für Menschenrechte für den NAP zur BRK, sowie den NAP für Wirtschaft und Menschenrechte.

44 UN General Assembly, Guidelines for National Plans of Action for Human Rights Education, vom 20. Oktober 1997, UN-Dok. A/52/469/Add. 1, S. 12 ff; Daniel Morris et al., National Action Plans on Business and Human Rights: An Analysis of Plans from 2013–2018, 2018, S. 26.

45 Vgl. Fn. 17.

46 Vgl. Weber (Fn. 3), S. 8 ff; vgl. Moritz Birk et al., Enhancing Impact of National Preventive Mechanisms, 2015, S. 54.

gebnisse dieser Verfahren. Dadurch soll eine größere Anpassungsflexibilität an national variierende Bedingungen und unterschiedliche Themenkomplexe ermöglicht werden.⁴⁷

1. Methode der offenen Koordination

Die Aktionspläne basieren, ähnlich wie das EU-Politikinstrument der „Methode der offenen Koordination“ (MOK), das im Jahr 2000 auf dem Lissaboner Gipfel beschlossen wurde, auf der Anpassung an länderspezifische Gegebenheiten.⁴⁸ Neben der rechtlichen Verankerung (vgl. Art 146 ff. AEUV) wurde die vorher nur in der Beschäftigungspolitik angewandte Methode auf dem Gipfel dahingehend verallgemeinert, dass sie auch in anderen Politikbereichen, wie dem Menschenrechtssektor, gebraucht werden kann.⁴⁹

Nach dieser Arbeitsweise wird in einem ersten Schritt der jeweilige nationale Status quo in Bezug auf ein Thema ermittelt. Auf Basis dessen werden in einem zweiten Schritt Pläne und Konzepte erstellt, in denen festgelegt wird, mit welchen Instrumenten und in welchem Zeitrahmen bestimmte Ziele verfolgt werden sollen.⁵⁰ Elemente zentraler Steuerung werden so mit dezentraler Umsetzung und Verantwortung auf nationaler Ebene kombiniert.⁵¹ Ein wichtiger Pfeiler der MOK ist das Prinzip des Erfahrungsaustauschs und des gegenseitigen

Vergleichs.⁵² Um erfolgreiche Instrumente und Maßnahmen eines Landes auch für andere Länder zugänglich zu machen, wurden *Peer Reviews* eingeführt. In diesen stellen einzelne Länder besonders erfolgreiche Konzepte vor, die interessierten Mitgliedsländern einen differenzierten Einblick und Inspiration ermöglichen, zugleich aber auch Anpassungsdruck in diesen Staaten auslösen.⁵³ Die wechselseitige Anpassung erfolgt ohne supranationale Entscheidungskompetenz, sondern aufgrund erweiterter Wettbewerbsvorteile.⁵⁴ Die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte empfiehlt entsprechend, „*the power of peers*“ auch im Bereich der Wirtschaft und Menschenrechte anzuwenden.⁵⁵ Die Erstellungsphase der Nationalen Aktionspläne verläuft parallel zum ersten Arbeitsschritt der MOK und lässt sich so gut mit diesem Instrument vergleichen. Bei den in der MOK im zweiten Schritt erstellten Plänen handelt es sich um nationale Aktionspläne, in denen Umsetzungsformen und Zeitraum der Maßnahmen klar festgelegt werden.⁵⁶ Der Vergleich zwischen den EU-Staaten in Bezug auf die Implementierung von Beschlüssen könnte auch bei den Aktionsplänen im Menschenrechtsbereich von Vorteil sein. Gegenüberstellungen und *Peer Reviews* könnten zum einen zur Harmonisierung der Menschenrechtspolitik beitragen, zum anderen aber

47 Christoph Knill (Fn. 37), S. 70.

48 Thomas Meyer, *Theorie der sozialen Demokratie*, 2011, S. 378.

49 Hermann Ribhegge, *Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik*, 2007, S. 203 f.

50 Meyer (Fn. 48), S. 378 f.; Ute Behning, *Die „neue Methode der offenen Koordinierung“: Versuche der integrationstheoretischen Klassifizierung einer neuen Form des sozial politischen Regierens in der EU*, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 33 (2004), S. 127–136 (130); Fritz Scharpf, *Regieren im europäischen Mehrebenensystem – Ansätze zu einer Theorie*, in: *Leviathan* (30) 2002, S. 65–92 (86 f.).

51 Günther Schmid/Silke Küll, *Die europäische Beschäftigungsstrategie: Anmerkung zur Methode der offenen Koordinierung*, 2004, S. 6.

52 Sarag Ciaglia/Thomas Fehrmann, *Die Lissabon Strategie der Europäischen Union: eine kritische Bewertung*, in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, 2010, S. 583; Stefan Bernhard, *Die offene Methode der Koordinierung als Prozess von Lernanreizen – zu Theorie und Praxis der europäischen Inklusionsstrategie*, 2005, S. 10.

53 Vgl. Gudrun Biffl, *Beschäftigungspolitik in Österreich vor dem Hintergrund einer Europäischen Beschäftigungspolitik*, in: *Österreichische Zeitung für Politikwissenschaft* 29(2000), S. 285–299 (286 f.); Beate Braams, *Koordinierung als Kompetenzkategorie*, 2013, S. 251.

54 Meyer (Fn. 48), S. 379.

55 FRA, *Improving Access to Remedy in the Area of Business and Human Rights at the EU Level*, FRAU Opinion 1/2017, S. 66 f.; vgl. Jan-Christian Niebank, *Nationale Aktionspläne Wirtschaft und Menschenrechte: Europäische Staaten und USA im Vergleich*, 2019, S. 35.

56 Meyer (Fn. 48), S. 378.

auch ein gemeinsames Problembewusstsein und Arbeiten fördern.

2. *Der NAP für Wirtschaft und Menschenrechte*

Der bereits mehrfach erwähnte NAP für Wirtschaft und Menschenrechte aus dem Jahr 2016 ist ein Beispiel für die Kombination mehrerer politischer Instrumente innerhalb eines Nationalen Aktionsplans. In der Erstellung werden Elemente der MOK gemeinsam mit dem weiter gefassten Feld der Strategie zur sozialen und ökologischen Verantwortung von Unternehmen (CSR) verwendet.⁵⁷ Der Aktionsplan entspricht im Aufbau der oben vorgestellten Struktur. Er wurde in Deutschland in einem zweijährigen Multi-Stakeholder-Prozess erarbeitet und ist auf einen Zeitraum von vier Jahren festgelegt. Die Entwicklung erfolgte in zwei Schritten: einer Konsultations- und einer Erstellungsphase. Unter Federführung des Auswärtigen Amtes waren sechs Bundesministerien, Vertreter:innen von deutschen Wirtschaftsverbänden, Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen in den Entwicklungsprozess involviert. Das Deutsche Institut für Menschenrechte arbeitete in einem National Basement Assessment heraus, wie sich der aktuelle Umsetzungsstand der Leitprinzipien in Deutschland darstellt. Auf der Basis dieser Analyse wurden zentrale Handlungsfelder herausgearbeitet.⁵⁸ Inhaltlich wird zum einen festgehalten, wie Deutschland seinen Verpflichtungen im Themenfeld Wirtschaft und Menschenrechte nachkommen will, zum anderen werden die Erwartungen der Regierung an die unternehmerische Sorgfaltspflicht in Form von fünf Kernelementen ausformuliert. Die abschließende Monitoring-Umfrage bei den beteiligten Unternehmen, inwiefern das Ziel der Implementierung der Leitprinzipien umgesetzt werden konnte, ist noch nicht abgeschlossen. Es haben weltweit bisher 25 Staaten einen NAP

zur Umsetzung der Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte erstellt.⁵⁹ Viele weitere Staaten befinden sich im Prozess der Erstellung eines Aktionsplans. Die Elemente der MOK, die auf den Vergleich und den damit einhergehenden Angleichungsdruck bauen, lassen sich in diesem Rahmen somit nicht nur innerhalb der EU-Staaten, sondern weltweit anwenden.

3. *Vorteile und Nachteile der Verwendung der MOK-Methode in Aktionsplänen*

Instrumente wie die NAPs entfernen sich von den hierarchischen Steuerungsmustern wie den der früheren EU-Richtlinien, die aufgrund von detaillierten Regelungsvorgaben meist nur einen relativ geringen Spielraum für die Umsetzung ließen. Stattdessen orientieren sich die Aktionspläne als neues Steuerungskonzept an der Verschiedenartigkeit nationaler Bedingungen.⁶⁰ Anstelle von genauen Vorgaben ist das Ziel die Schaffung von mehr Spielraum für die Anpassung nationaler Arrangements. Die Europäische Kommission nimmt in dem Prozess durch ihre Funktion als zentrales Koordinierungsorgan eine wichtige Rolle ein und kann Empfehlungen und Verbesserungsvorschläge an nationale Regierungen aussprechen. Es sind jedoch keine Sanktionsmaßnahmen vorgesehen und die Mitgliedstaaten erhalten durch die individuelle Umsetzung der Ziele ein hohes Maß an Souveränität. Durch den Einbezug aller beteiligten Akteure in den Prozess sollen zudem positive Anreize für die freiwillige Mitwirkung gesetzt werden.⁶¹

Insgesamt ist die Methode damit als effizient und flexibel anzusehen, da sie den Mitgliedstaaten die Möglichkeit bietet, bei der Verfolgung gemeinschaftlicher Ziele in-

57 FRA (Fn. 55), S. 67; Andreas Schneider/Rene Schmidpeter, *Corporate Social Responsibility*, 2015, S. 25 f.

58 Niebank (Fn. 55), S. 5 ff.

59 Vgl. Übersicht über NAPs zu Wirtschaft und Menschenrechten (Fn. 34).

60 Knill (Fn. 37), S. 62.

61 Vgl. Meyer (Fn. 48), S. 379 f.; Klaus Busch, *Die Methode der offenen Koordinierung in der Beschäftigungspolitik und der Sozialpolitik der Europäischen Union*, Arbeitspapier 108, 2006, S. 8.

dividuelle Maßnahmen zu ergreifen.⁶² Schwachstellen bei der Umsetzung von Politikprogrammen im europäischen Mehrebenensystem, die sich aus dem aufwendigen Prozess der Schaffung von Rechtsgrundlagen und Aushandlung von Kompetenzen ergeben, können vermieden werden, da die Ressourcenautonomie ganz in der Hand der Mitgliedstaaten verbleibt.⁶³

Eben dieser Spielraum und das Fehlen von Sanktionen bieten jedoch auch Anknüpfungspunkte für Kritik.⁶⁴ Durch den Vergleich mit den Aktionsplänen anderer Staaten soll psychologischer Druck im Sinne von *Naming and Shaming* aufgebaut werden. Der internationalen Missbilligung kann jedoch mit diplomatischen Zugeständnissen entgegengewirkt werden, die Gefahr laufen, keine konkreten und ausreichenden Änderungen hervorzurufen.⁶⁵ Die Art und Weise, wie Strukturveränderungen erreicht werden sollen, ist oft wenig konkret und baut auf viel Selbstinitiative der einzelnen Akteure. So bemängelte das Deutsche Institut für Menschenrechte den relativ jungen NAP für Wirtschaft und Menschenrechte dahingehend, dass konkrete Durchsetzungselemente für den Menschenrechtsschutz im Rahmen unternehmerischen Handelns fehlen.⁶⁶ Die rechtliche Bindungswirkung sei zu gering und zu sehr auf freiwillige Handlungen fokussiert, sodass sich die Unternehmen oft auf eine Reihe von bestehendem *Soft Law* stützen müssen.⁶⁷ Auch

Modelle wie *Compliance* als Instrument im Bereich des Menschenrechtsschutzes heranzuziehen, gestaltet sich durch die offene Auslegung schwierig. Es fehlt an einem engeren rechtlichen Rahmen, was die Umsetzung und damit auch die Effizienz beeinträchtigt.⁶⁸ Diesem Problem nimmt sich der bereits in Fortsetzung bestehende NAP zur Umsetzung der UN-BRK gezielt an. Zur Verbesserung der Schwachstellen aus dem ersten Plan sind nun auch Rechtsetzungsvorhaben geplant.⁶⁹ Des Weiteren ging aus dem jüngsten Evaluationsbericht zur Umsetzung der UN-BRK hervor, dass die Aktionspläne stärker als bisher als dynamisches Instrument zur Umsetzung zu betrachten seien. Daher sollten Öffnungsklauseln eingebaut werden, die gewährleisten, dass neue Impulse der UN oder neue Problemlagen zeitnah aufgenommen und in die Politik überführt werden können.⁷⁰

4. Anwendung von Aktionsplänen im Bereich der Menschenrechte

Eine generelle Aussage zur Effektivität wird sich aufgrund der Natur der NAPs, sich an innerstaatliche Gegebenheiten anzupassen, kaum treffen lassen. Festgestellt werden kann dennoch, dass sich die Arbeit mit nationalen Aktionsplänen zur Adressierung bestimmter Problembereiche in der Praxis etabliert hat und von Staaten, Internationa-

62 Meyer (Fn. 48), S. 379.

63 Michael W. Bauer/Ralf Knöll, Die Methode der offenen Koordinierung: Zukunft europäischer Politikgestaltung oder schleichende Zentralisierung?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 1-2 (2003), S. 33-38 (37).

64 Fritz W. Scharpf (Fn. 50), S. 87; Knill (Fn. 37), S. 72.

65 Mario Hemmerling, Die Leitlinien der Europäischen Union vom 9. April 2001/18. April 2008 gegenüber Drittländern betreffend Folter und andere grausame, erniedrigende oder unmenschliche Behandlung oder Strafe, in: Norman Weiß (Hrsg.) Die Bedeutung von Menschenrechten für die Europäische Union, 2010, S. 67-88 (86).

66 Vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte (Fn. 22), S. 11 ff.

67 Vgl. Konstantin von Busekist/Rebecca Desiree Dimsic, Compliance als Instrument des Menschen-

rechtsschutzes, 2018, S. 275 f.; Katja Philipps, Unternehmen und Menschenrechte – Zögerliche Umsetzung der UN-Leitprinzipien, vom 29. Januar 2018, abrufbar unter: <https://dgvn.de/meldung/unternehmen-und-menschenrechte-zoegerliche-umsetzung-der-un-leitprinzipien/> (zuletzt besucht am 4. August 2020); Felix Herbert, Wie soll die Bundesrepublik Deutschland die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte umsetzen?, in: StudZR Wissenschaft Online 1(2019), S. 118-155 (154 f.).

68 Vgl. Busekist/Dimsic (Fn. 67), S. 267, 275.

69 Vgl. Nationaler Aktionsplan 2.0 zur Umsetzung der UN-BRK (Fn. 24), S. 4 f.

70 Valentin Aichele et al., (Zukunftspotential entfalten, Die Aktionspläne der Länder zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention, 2020, S. 54.

len Organisationen und anderen Beteiligten angenommen wird.⁷¹

Auf Deutschland bezogen lässt sich zunächst festhalten, dass sich die Nationalen Aktionspläne zur Implementierung von Maßnahmen im menschenrechtlichen Bereich verwenden lassen und vielerorts bereits angewendet werden. Die Aktionspläne mit menschenrechtlicher Relevanz eignen sich, die Zusammenarbeit der betroffenen Akteure zu verbessern und die Harmonisierung in der Menschenrechtspolitik voranzutreiben. Es besteht jedoch gerade im Bereich der oftmals sehr weit formulierten

Menschenrechte ein ungemindertes Bedürfnis der Konkretisierung bestimmter Normen im Bereich des nationalen Arbeits-, Zivil- und Strafrechts, wie sich am Beispiel des NAPs für Wirtschaft und Menschenrechte zeigt. Die Distanz zwischen internationalen Beschlüssen und der Umsetzung auf nationaler Ebene durch Pläne zu verringern, die insbesondere die Zivilgesellschaft aktiv einbeziehen, fördert ein instanzübergreifendes Problembewusstsein. Inwieweit die neuen Aktionspläne diesen Forderungen nach konkreteren Maßnahmen nachkommen, wird sich bei der Erstellung von Nachfolgeplänen in den nächsten Jahren zeigen.

71 *Claire Methven O'Brian et al*, National Action Plans on Business and Human Rights: A Toolkit for the Development, Implementation, and Review of State Commitments to Business and Human Rights Frameworks, 2014, S. 12.