



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 18. März 2019
(OR. en)

6337/19

COHOM 20
CFSP/PESC 119
CONUN 13
DEVGEN 25
FREMP 19

BERATUNGSERGEBNISSE

Absender:	Generalsekretariat des Rates
vom	18. März 2019
Empfänger:	Delegationen
Nr. Vordok.:	6118/19
Betr.:	EU-Menschenrechtsleitlinien über Nichtdiskriminierung im auswärtigen Handeln

Die Delegationen erhalten in der Anlage die Schlussfolgerungen des Rates zu den EU-Menschenrechtsleitlinien über Nichtdiskriminierung im auswärtigen Handeln, die der Rat auf seiner 3681. Tagung am 18. März 2019 angenommen hat.

EU-Menschenrechtsleitlinien über Nichtdiskriminierung im auswärtigen Handeln

Inhalt

1. Was ist Diskriminierung?	5
1.1 Begriffe im Zusammenhang mit Nichtdiskriminierung	8
2. Bekämpfung von Diskriminierung durch Prävention und Verbot	12
3. Leitlinien für die Praxis	18
3.1 Bekämpfung von Diskriminierung durch bilaterale Zusammenarbeit und Dialog	20
3.2 Bekämpfung von Diskriminierung durch Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe der EU	25
3.3 Bekämpfung von Diskriminierung durch multilaterale Zusammenarbeit	29
3.4 Bekämpfung von Diskriminierung durch Unterstützung der Anstrengungen der Zivilgesellschaft	31
4. Weiterverfolgung und Überprüfung der EU-Menschenrechtsleitlinien über Nichtdiskriminierung	33
ANHANG I: Internationale Menschenrechtsinstrumente, internationale Arbeitsrechtsnormen (der IAO) und Instrumente des humanitären Völkerrechts, die für die Beseitigung von Diskriminierung besonders relevant sind	34
ANHANG II: Weiterführende Informationsquellen: Websites der EU, ihrer Organe und Agenturen, sowie internationaler und regionaler Organisationen	36

Einleitung

Das Diskriminierungsverbot ist einer der wichtigsten Grundsätze der internationalen Menschenrechtsnormen. Seit der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte im Jahr 1948 in Paris ist dieser Grundsatz in den Menschenrechtsinstrumenten, die entwickelt und in die nationalen Gesetze der meisten Länder der Welt einbezogen wurden, weiter hervorgehoben worden. Das Diskriminierungsverbot ist ein zentraler Grundsatz der Gründungsverträge der Europäischen Union¹, der Charta der Grundrechte der Europäischen Union² und der Europäischen Menschenrechtskonvention.

Obwohl die internationalen Menschenrechtsnormen hinsichtlich des Diskriminierungsverbots eindeutig sind, sind Millionen Menschen nach wie vor Diskriminierungen ausgesetzt, die sie daran hindern, ihre Menschenrechte voll und ganz wahrzunehmen und ihr Potenzial als gleichberechtigte und aktive Mitglieder der Gesellschaft vollständig auszuschöpfen. Diskriminierung kann zu sozialen Unruhen, Gewalt, Konflikten und Vertreibung führen. Abgesehen von den gravierenden menschlichen Kosten hat Diskriminierung enorme wirtschaftliche Kosten in Form von Armut und dem Verlust von Chancen für Einzelpersonen und ihre Familien, aber auch für die gesamte Gesellschaft. Da das Diskriminierungsverbot ein zentraler Grundsatz ist, auf den sich die Europäische Union (EU) stützt, setzt sich die EU nachdrücklich dafür ein, alle Formen von Diskriminierung innerhalb ihrer eigenen Grenzen und in der ganzen Welt zu bekämpfen.

¹ Zitate aus dem Vertrag über die Europäische Union (EUV) und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV): a) *Artikel 2 EUV*: Die **Werte**, auf die sich die Union gründet, sind die **Achtung der Menschenwürde**, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte **einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören**. Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, **Nichtdiskriminierung**, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet. b) *Artikel 3 Absatz 3 EUV*. Die Union errichtet einen Binnenmarkt. Sie wirkt auf die nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und von Preisstabilität, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, sowie ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität hin. Sie fördert den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt. **Sie bekämpft soziale Ausgrenzung und Diskriminierungen und fördert soziale Gerechtigkeit und sozialen Schutz, die Gleichstellung von Frauen und Männern**, die Solidarität zwischen den Generationen und den Schutz der Rechte des Kindes. Sie fördert den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten. Sie wahrt den Reichtum ihrer kulturellen und sprachlichen Vielfalt und sorgt für den Schutz und die Entwicklung des kulturellen Erbes Europas. c) Bei der Festlegung und Durchführung ihrer Politik und ihrer Maßnahmen zielt die Union darauf ab, Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse oder der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen.

² Die Charta gilt für alle Mitgliedstaaten der EU bei der Durchführung des EU-Rechts und für alle Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU bei all ihren Maßnahmen.

Die Bekämpfung aller Formen von Diskriminierung ist auch im Strategischen Rahmen der EU von 2012 für Menschenrechte und Demokratie als eine Priorität der EU festgelegt³. Der Aktionsplan der EU (2015-2019) sieht die Entwicklung eines Instrumentariums der EU für die Bekämpfung von Diskriminierung vor.

Mit diesen EU-Menschenrechtsleitlinien über Nichtdiskriminierung wird dem EU-Aktionsplan für Menschenrechte und Demokratie entsprochen und wird zugleich das operative Instrumentarium der Europäischen Kommission für Entwicklungszusammenarbeit im Kontext des "Rechtebasierten, alle Menschenrechte einschließenden Ansatzes für die Entwicklungszusammenarbeit der EU" ergänzt.

Die Diskriminierungsbekämpfung ist außerdem ein Querschnittsziel. Das Allgemeine Präferenzsystem (APS) der EU ist dafür ein Beispiel. Es bietet schwachen Entwicklungsländern, einschließlich den am wenigsten entwickelten Ländern, einseitige Handelsvorteile, da sie im Rahmen der "Alles außer Waffen"-Regelung nahezu uneingeschränkter Zugang zum EU-Markt haben. Gemäß der APS-Verordnung der EU müssen die zentralen Grundsätze, die in grundlegenden internationalen Übereinkommen zu Menschenrechten und Arbeitnehmerrechten niedergelegt sind, geachtet werden. Dazu gehören das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (1965), das Übereinkommen der VN zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (1979); und das Übereinkommen über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf, Nr. 111 (1958). Bei Ländern, die Gegenstand der Sonderregelung für nachhaltige Entwicklung und verantwortungsvolle Staatsführung ("GSP+") sind, geht dies noch weiter: Sie müssen 27 internationale Übereinkünfte unter anderem zu Menschen- und Arbeitnehmerrechten, Umwelt und guter Regierungsführung ratifizieren und anwenden. Die Erfüllung dieser Verpflichtungen wird von der EU überwacht⁴.

Die EU-Leitlinien über Nichtdiskriminierung sollen die übrigen EU-Menschenrechtsleitlinien⁵ mit den folgenden Zielen ergänzen und stärken:

- Verbesserung der Wirksamkeit der EU bei der Bekämpfung jeglicher Art von Diskriminierung
- Verbesserung der Wahrnehmbarkeit der Werte und der Maßnahmen der EU hinsichtlich der Diskriminierungsbekämpfung und der Kenntnisse darüber.

³ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11855-2012-INIT/de/pdf>

⁴ Verordnung (EU) Nr. 978/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Schema allgemeiner Zollpräferenzen einschließlich des Anhangs VIII über wesentliche Übereinkommen der Vereinten Nationen und der IAO zu Menschenrechten und Arbeitnehmerrechten.

⁵ Zu allen EU-Menschenrechtsleitlinien siehe: https://eeas.europa.eu/topics/human-rights-democracy/6987/eu-human-rights-guidelines_en

Die Menschenrechtsleitlinien über Nichtdiskriminierung bieten konzeptionelle und operative Vorgaben für die Menschenrechtspolitik der EU im auswärtigen Handeln. Sie stützen sich auf die europäischen und internationalen Menschenrechtsstandards und -normen zum Diskriminierungsverbot und zur Förderung der Nichtdiskriminierung und erläutern diese Standards und Normen. Sie dienen den Institutionen und Beamten der EU und den EU-Mitgliedstaaten als klare politische Richtschnur für die Zusammenarbeit und die Kontakte mit Drittländern, internationalen Organisationen und zivilgesellschaftlichen Organisationen.

1. Was ist Diskriminierung?

Diskriminierung wird definiert als jede auf einem verbotenen Grund beruhende unterschiedliche Behandlung einer Person oder einer Gruppe von Personen ohne sachliche und vernünftige Gründe⁶. Die verbotenen Gründe sind in den internationalen Menschenrechtsnormen definiert. Die in der nachstehenden Liste aufgeführten Gründe stammen aus der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR - Artikel 2), dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, der Europäischen Menschenrechtskonvention und dem zugehörigen Protokoll Nr. 12, der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, dem Übereinkommen Nr. 98 der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) über das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen⁷ sowie den vier Genfer Konventionen und den beiden Zusatzprotokollen dazu⁸.

⁶ Siehe EKRI (Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz) Allgemeine Politik-Empfehlung Nr. 7, §1 b.

⁷ Artikel 1 des IAO-Übereinkommens Nr. 98: "Die Arbeitnehmer sind vor jeder gegen die Vereinigungsfreiheit gerichteten unterschiedlichen Behandlung, die im Zusammenhange mit ihrer Beschäftigung steht, angemessen zu schützen."

⁸ Genfer Abkommen (I) über Verwundete und Kranke der bewaffneten Kräfte im Felde, 1949, Genfer Abkommen (II) über Verwundete, Kranke und Schiffbrüchige der Streitkräfte zur See, 1949, Genfer Abkommen (III) über Kriegsgefangene, 1949, Genfer Abkommen (IV) über Zivilpersonen in Kriegszeiten, 1949. Zusatzprotokoll I über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte und Zusatzprotokoll II über den Schutz der Opfer nicht internationaler bewaffneter Konflikte. Diese Instrumente bilden den Kern des humanitären Völkerrechts.

Verbotene Diskriminierungsgründe, die in verbindlichen internationalen Menschenrechtsinstrumenten, internationalen Arbeitsnormen, Instrumenten des humanitären Völkerrechts und der Charta der Grundrechte der Europäischen Union genannt werden

Alter

Geburt oder sonstiger Stand

Hautfarbe

Abstammung

Behinderung

Genetische Merkmale

Sprache

Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit

Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft

Nationale, ethnische oder soziale Herkunft

Politische oder sonstige Anschauung

Vermögen (wirtschaftlicher Stand)

Rasse

Religion oder Weltanschauung

Geschlecht

Sexuelle Ausrichtung

Sonstiger Stand / andere ähnliche Merkmale

Erwägungen zu den Gründen

Sonstiger Stand / andere ähnliche Merkmale

Dass die Liste der verbotenen Gründe in internationalen Menschenrechtsinstrumenten mit "sonstiger Stand" (oder mit "andere ähnliche Merkmale" im humanitären Völkerrecht) endet, bedeutet, dass die Liste der verbotenen Diskriminierungsgründe nicht erschöpfend ist; dadurch wird betont, dass die Menschenrechte für alle Menschen / jede Person ohne jegliche Unterscheidung gelten⁹.

"Rasse" Es sei darauf hingewiesen, dass in diesen Leitlinien der Begriff "Rasse" gemäß den internationalen und europäischen Menschenrechtsnormen verwendet und ausgelegt wird und daher nicht bedeutet, dass Theorien akzeptiert werden, mit denen versucht wird, die Existenz verschiedener menschlicher Rassen zu belegen¹⁰.

"Abstammung" Der Begriff wird oft austauschbar mit "Rasse" verwendet. "Abstammung" bezieht sich allerdings nicht nur auf "Rasse" und hat eine Bedeutung und Anwendung, die die übrigen verbotenen Diskriminierungsgründe ergänzt. *Der Ausschuss¹¹ bekräftigt ferner, dass Diskriminierung aufgrund der "Abstammung" Diskriminierung von Mitgliedern von Gemeinschaften aufgrund von Formen der sozialen Schichtung wie Kaste oder vergleichbarer Systeme eines ererbten Status umfasst.*

⁹ Als Beispiele für Gründe, die unter den Begriff "sonstiger Status" fallen, wird auf die nachstehend genannten Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte verwiesen, in denen festgestellt wird, dass Artikel 14 (Diskriminierungsverbot) der Europäischen Menschenrechtskonvention eine Diskriminierung aus u. a. folgenden Gründen verbietet: HIV-Infektion (Kiyutin gegen Russland - Beschwerdesache Nr. 2700/10), uneheliche Geburt (Mazurek gegen Frankreich - Beschwerdesache Nr. 34406/97), sexuelle Orientierung und Geschlechtsidentität (Identoba u. a. gegen Georgien - Beschwerdesache Nr. 73235/12), Gesundheitsstatus (Novruk u. a. gegen Russland - Beschwerdesache Nr. 31039/11) und Erkrankung (G.N. u. a. gegen Italien - Beschwerdesache Nr. 43134/05).

¹⁰ Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft: "Die Europäische Union weist Theorien, mit denen versucht wird, die Existenz verschiedener menschlicher Rassen zu belegen, zurück. Die Verwendung des Begriffs "Rasse" in dieser Richtlinie impliziert nicht die Akzeptanz solcher Theorien."

¹¹ Der VN-Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD) in seiner Allgemeinen Empfehlung Nr. 29.

"Behinderung" Gemäß dem VN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen¹² zählen zu den Menschen mit Behinderungen Menschen, die langfristige körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, welche sie in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren¹³ an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern können.

1.1 Begriffe im Zusammenhang mit Nichtdiskriminierung

Rechtliche und faktische Diskriminierung

In rechtlichen und politischen Texten wird zwischen rechtlicher und faktischer Diskriminierung unterschieden. Eine rechtliche Diskriminierung liegt vor, wenn geltende Gesetze und Rechtsvorschriften selbst diskriminierend sind oder eine etwaige Diskriminierung ermöglichen, während eine faktische Diskriminierung vorliegt, wenn das Gesetz oder die Rechtsvorschrift an sich nicht diskriminierend ist, aber ihre Umsetzung und Durchführung eine diskriminierende Wirkung haben¹⁴.

¹² Es sei darauf hingewiesen, dass die Europäische Union Vertragspartei des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen ist.

¹³ Hinsichtlich "verschiedener Barrieren" gilt Barrierefreiheit als eine Vorbedingung dafür, dass Menschen mit Behinderungen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten wahrnehmen können. Siehe auch die Allgemeine Bemerkung Nr. 6 (2018) des Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen über Gleichheit und Nichtdiskriminierung (Dok. CRPD/c/GC/6).

¹⁴ Die Arbeitsgruppe des Menschenrechtsrates für die Frage der Diskriminierung von Frauen im Recht und in der Praxis beschreibt die beiden Arten der Diskriminierung (hier in Bezug auf Frauen) auf folgende Weise: *Diskriminierung kann rechtlich sein, wenn der Wortlaut eines Gesetzes oder einer Rechtsvorschrift diskriminierende Bestimmungen enthält, oder faktisch, wenn das Gesetz oder die Rechtsvorschrift an sich nicht diskriminierend ist, aber ihre Umsetzung und Durchführung für Frauen negative Auswirkungen haben. Faktische Diskriminierung kann außerdem Ergebnis einer umfassenderen Praxis sein, beispielsweise Kultur, Traditionen und Stereotype, mit denen Frauen die vollständige Gleichstellung und Wahrnehmung der Rechte verweigert wird. Seit langem bestehende historische und strukturelle Ungleichheiten, denen in vielen Fällen beispielsweise Minderheiten ausgesetzt sind, können ebenfalls zu einer faktischen Diskriminierung beitragen.*

Unmittelbare und mittelbare Diskriminierung

Nach den Richtlinien der EU über die Nichtdiskriminierung¹⁵ liegt eine "unmittelbare Diskriminierung" vor, wenn eine Person aufgrund ihrer Rasse oder ethnischen Herkunft in einer vergleichbaren Situation eine weniger günstige Behandlung als eine andere Person erfährt, erfahren hat oder erfahren würde. Eine "mittelbare Diskriminierung" liegt vor, wenn dem Anschein nach neutrale Vorschriften, Kriterien oder Verfahren Personen, die einer Rasse oder ethnischen Gruppe angehören, in besonderer Weise benachteiligen können, es sei denn, die betreffenden Vorschriften, Kriterien oder Verfahren sind durch ein rechtmäßiges Ziel sachlich gerechtfertigt, und die Mittel sind zur Erreichung dieses Ziels angemessen und erforderlich¹⁶. Auch wenn sich die oben angeführten Beispiele auf Gründe im Zusammenhang mit der Rasse und der ethnischen Herkunft beziehen, muss hervorgehoben werden, dass unmittelbare und mittelbare Diskriminierung aus jeglichem Grund erfolgen kann.

Strukturelle Diskriminierung¹⁷

Unmittelbare und mittelbare Diskriminierung werden oft durch die Begriffe "strukturelle Diskriminierung", "institutionelle Diskriminierung" oder "systemische Diskriminierung" ergänzt. Diese Begriffe werden verwendet, um die Ausgrenzung und Diskriminierung ganzer Personengruppen zu beschreiben, die die gleichen Merkmale oder Diskriminierungsgründe aufweisen. "Strukturelle Diskriminierung" bezieht sich auf Vorschriften, Normen, Routinen, Verhaltensmuster und Verhaltensweisen in Institutionen und anderen gesellschaftlichen Strukturen, die bewusst oder unbewusst Hindernisse für Gruppen oder Einzelpersonen für den Zugang zu den gleichen Rechten und Chancen, wie sie andere haben, darstellen und für sie zu weniger vorteilhaften Ergebnissen als für die Bevölkerungsmehrheit führen¹⁸.

¹⁵ Diese Beispiel stammt aus der Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft.

¹⁶ Siehe auch die Allgemeine Bemerkung Nr. 20 des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte): Unmittelbare Diskriminierung liegt vor, wenn eine Person wegen eines mit einem verbotenen Grund zusammenhängenden Grundes eine weniger günstige Behandlung erfährt als eine andere Person in einer ähnlichen Situation. Mittelbare Diskriminierung bezieht sich auf Gesetze, Politiken oder Praktiken, die dem ersten Anschein nach neutral sind, die sich jedoch unverhältnismäßig stark auf die Ausübung der im Pakt niedergelegten Rechte auswirken, für die ein Diskriminierungsverbot gilt.

¹⁷ Es sei darauf hingewiesen, dass es weder im Völker- noch im Unionsrecht eine allgemein anerkannte Definition für "strukturelle Diskriminierung" oder "Diskriminierung durch Assoziation und Annahme" gibt.

¹⁸ Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (EKRI), überarbeitete Allgemeine Politik-Empfehlung Nr. 2 (Artikel 20) <http://ombudsman.hr/attachments/article/1283/REC-02rev-2018-006-ENG.pdf>

Diskriminierung durch Assoziation und Annahme¹⁹

Diese Art der Diskriminierung wird oft assoziative Diskriminierung genannt, da das Opfer diskriminiert wird, weil es mit einer anderen Person oder anderen Person assoziiert wird, gegen die sich die Vorurteile des Diskriminierenden hauptsächlich richten. Assoziative Diskriminierung kann aus vielen unterschiedlichen Gründen stattfinden, einschließlich Behinderung, und ist begrifflich mit den "Assoziationsgründen" verknüpft. Eng verbunden mit dem Begriff der Diskriminierung durch Assoziation ist die Diskriminierung aufgrund einer Annahme. Dabei wird das Opfer diskriminiert, da angenommen wird, dass die Person zu einer Gruppe gehört, gegen die sich die Vorurteile des Diskriminierenden richten.

Diskriminierendes Profiling

Auch wenn es weder im Völker- noch im Unionsrecht eine allgemein anerkannte Definition für den Begriff "diskriminierendes Profiling" gibt, so ist unter einer solchen Handlung zu verstehen, dass auf eine Person beispielsweise im Rahmen von Sicherheitsmaßnahmen oder der Strafverfolgung abgezielt wird oder sie verdächtigt wird, weil von Stereotypen ausgegangen wird, die sie mit verbotenen Diskriminierungsgründen in Verbindung bringen, obwohl kein individueller Verdacht besteht²⁰.

In den vergangenen Jahren ist verstärkt darauf geachtet worden, diskriminierendes Profiling aufgrund der Rasse oder der ethnischen Zugehörigkeit bei Sicherheitsmaßnahmen oder in der Strafverfolgung sowie im Bereich Grenzen und Einreise zu verhüten. Bedienstete der Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden unterliegen als Staatsbedienstete der eindeutigen Verpflichtung, bei ihrer Arbeit die Menschenrechte und Gesetze, mit denen Diskriminierung verboten wird, voll und ganz zu achten.

¹⁹ Siehe Fußnote 17.

²⁰ Die Agentur der EU für Grundrechte (FRA) hat einen Leitfaden mit dem Titel: "Für eine effektivere Polizeiarbeit - Diskriminierendes "Ethnic Profiling" erkennen und vermeiden: ein Handbuch" entwickelt <https://fra.europa.eu/de/tags/ethnic-profiling>. Das Diskriminierungsverbot bedeutet nicht, dass persönliche Merkmale nicht als rechtmäßige Faktoren bei der Profilbildung im Rahmen strafrechtlicher Ermittlungen oder Grenzkontrollen verwendet werden dürfen (siehe Abschnitt 2.4 des Handbuchs der FRA). Allerdings bedarf es angemessener Gründe für einen Verdacht, basierend auf Informationen, die nicht zu den geschützten Gründen zählen.

Mehrfachdiskriminierung

Personen können aus mehr als einem Grund diskriminiert werden. In der Richtlinie über die Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf²¹ und in der oben genannten Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse²² wird speziell auf die Mehrfachdiskriminierung hingewiesen. Das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen ist das einzige Menschenrechtsinstrument der Vereinten Nationen, in dem auf Mehrfachdiskriminierung Bezug genommen wird:

*Besorgt über die schwierigen Bedingungen, denen sich Menschen mit Behinderungen gegenübersehen, die mehrfachen oder verschärften Formen der Diskriminierung aufgrund der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen, ethnischen, indigenen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt, des Alters oder des sonstigen Status ausgesetzt sind*²³.

Mehrfachdiskriminierung steht in Verbindung mit dem Begriff der "intersektionellen Diskriminierung", der sich auf eine Situation bezieht, in der mehrere Gründe gleichzeitig in einer Weise ineinandergreifen, dass sie nicht mehr voneinander zu trennen sind und durch ihre Kombination ein neuer Diskriminierungsgrund entsteht.

Nichtdiskriminierung und Gleichheit als komplementäre Begriffe

Die Grundsätze der Nichtdiskriminierung und der Gleichheit werden oft als sich ergänzende Grundsätze beschrieben und sind in Artikel 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, gemäß dem alle Menschen frei und **gleich** an Würde und Rechten geboren sind, und in Artikel 2, gemäß dem jeder Anspruch auf alle in "dieser Erklärung" verkündeten Rechte und Freiheiten, ohne irgendeinen Unterschied, hat, verankert. Die oben genannten EU-Richtlinien über die Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf und zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse haben als erklärten Zweck die "Schaffung eines Rahmens zur Bekämpfung der Diskriminierung aufgrund (in den Richtlinien spezifizierte Gründe) im Hinblick auf die Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung in den Mitgliedstaaten".

²¹ Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf.

²² In Erwägungsgrund 14 der Richtlinie.

²³ Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Präambel, Absatz "P".

2. Bekämpfung von Diskriminierung durch Prävention und Verbot

In jedem Land muss der Staat Maßnahmen zur wirksamen Prävention und Beseitigung von Diskriminierung ergreifen. Diese Maßnahmen werden in Menschenrechtsnormen sowie in den allgemeinen politischen Empfehlungen der Organe zur Überwachung der Einhaltung von Verträgen ausführlich beschrieben. In diesem Abschnitt werden die grundlegendsten Beispiele für Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierungen beschrieben.

Allgemeine Nichtdiskriminierungsstrategien

Zur Förderung und Wahrung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung wird in internationalen Menschenrechtsnormen gefordert, dass Staaten alle geeigneten Mittel anwenden, um Diskriminierung in Gesellschaft, Wirtschaft, Kultur und anderen Bereichen zu beseitigen. Dazu zählen politische, legislative und administrative Maßnahmen, die präziser ausgestaltet werden können, indem beispielsweise Menschenrechtsbildung und -ausbildung bereitgestellt wird und Programme zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit, die auch die Förderung des gegenseitigen Verständnisses, der Toleranz und des Friedens einschließen, geschaffen werden. Viele Staaten arbeiten nationale Aktionspläne aus. Hinsichtlich der Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit wurde auf der Weltkonferenz von 2001 gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz ebenfalls die Ausarbeitung von Aktionsplänen empfohlen. Das Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte hat einen praktischen Leitfaden für die Ausarbeitung nationaler Aktionspläne gegen Rassendiskriminierung²⁴ entwickelt. Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI), ein Überwachungsgremium des Europarates, hat allgemeine Politikempfehlungen in Form von Leitlinien für die Entwicklung von Nichtdiskriminierungsstrategien herausgegeben²⁵. In der Europäischen Union können die nationalen Strategien vieler EU-Mitgliedstaaten zur Integration der Roma auch als ein Beispiel für nationale Aktionspläne angeführt werden.

Im **Bereich Beschäftigung und Beruf** verpflichten einige Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO), von denen zwei von der IAO als grundlegende Übereinkommen eingestuft werden, zur Festlegung nationaler Strategien.

²⁴ <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR-PUB-13-03.pdf>

²⁵ Siehe beispielsweise:
https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/GeneralThemes_en.asp.

Bei dem ersten handelt es sich um das Übereinkommen (Nr. 100) der IAO über die Gleichheit des Entgelts. Es verpflichtet alle ratifizierenden Staaten dazu, die Anwendung des Grundsatzes der Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit auf alle Arbeitnehmer zu fördern und sicherzustellen. Bei dem zweiten handelt es sich um das IAO-Übereinkommen (Nr. 111) über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf mit einem allgemeineren Geltungsbereich, das die ratifizierenden Staaten verpflichtet, eine innerstaatliche Politik festzulegen und zu verfolgen, die darauf abzielt, die Gleichheit der Gelegenheiten und der Behandlung in Bezug auf Beschäftigung und Beruf zu fördern, um jegliche Diskriminierung auf diesem Gebiet auszuschalten. Darüber hinaus verpflichtet die 1998 angenommene Erklärung der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit²⁶ ihre Mitgliedstaaten zur Einhaltung, Förderung und Verwirklichung dieser Prinzipien und Grundrechte, einschließlich der Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf, unabhängig davon, ob diese die beiden oben erwähnten grundlegenden Übereinkommen ratifiziert haben. 2017 hat die IAO ferner eine EntschlieÙung zu den grundlegenden Prinzipien und Rechten bei der Arbeit²⁷ angenommen, in der das Engagement für diese Prinzipien und Rechte erneuert wird und konkrete Maßnahmen für diesen Bereich, einschließlich der Entwicklung von Nichtdiskriminierungsstrategien, enthalten sind.

Das Diskriminierungsverbot im Gesetz

Viele Staaten verfügen über Rechtsvorschriften, die im Einklang mit den internationalen Menschenrechtsnormen Diskriminierung ausdrücklich verbieten. In vielen Ländern sind das Diskriminierungsverbot und die Gleichstellung aller Personen in der nationalen Verfassung verankert und wird durch detailliertere nationale Rechtsvorschriften ergänzt, die auch die Diskriminierungsmerkmale umfassen. Für die Prävention von Diskriminierung und die Durchsetzung des Diskriminierungsverbots werden justizielle und administrative Strukturen, Institutionen und Mechanismen eingerichtet. Diskriminierende Einstellungen und Vorurteile äußern sich oft in öffentlicher Aufstachelung zu Hass und Gewalt gegen eine Person oder eine Gruppe, die anhand geschützter Merkmale definiert wird, in Form von rassistischer oder fremdenfeindlicher Hassrede und Gewalttaten (hassmotivierte Straftaten). Daher ist es wichtig, unter uneingeschränkter Achtung der freien Meinungsäußerung das Diskriminierungsverbot gesetzlich durch das Verbot der öffentlichen Aufstachelung zu Hass und Gewalt und das Verbot hassmotivierter Straftaten und der Aufstachelung dazu zu ergänzen²⁸.

²⁶ <http://www.ilo.org/declaration/lang--en/index.htm>

²⁷ siehe http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_561873.pdf

²⁸ Die Rechtsvorschriften der EU zu Aufstachelung zu Hass und Gewalt bieten hierfür ein gutes Beispiel: Rahmenbeschluss 2008/913/JI des Rates vom 28. November 2008 zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit.

Wirksamer Rechtsbehelf

Die Rechtsvorschriften müssen mindestens angemessene Mittel zum Schutz vor Diskriminierung und Viktimisierung enthalten. Dazu zählt auch der Zugang zur Justiz, die durch Gerichte oder andere kompetente Verwaltungsstellen verkörpert wird, die dem Opfer einen wirksamen Rechtsbehelf, einschließlich einer Entschädigung oder Genugtuung für einen entstandenen Schaden oder eine erlittene Benachteiligung garantieren können. Um einen wirksamen Rechtsbehelf zu erwirken, ist es wichtig, dass diejenigen, die Diskriminierungen begehen, dafür zur Rechenschaft gezogen werden, und dass die gesetzlich festgelegten Sanktionen für den Verstoß gegen Antidiskriminierungsgesetze wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sind²⁹.

Angemessene Vorkehrungen

In dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtskonvention, 2007) bedeuten angemessene Vorkehrungen notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unverhältnismäßige oder unbillige Belastung darstellen und die, wenn sie in einem bestimmten Fall erforderlich sind, vorgenommen werden, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten genießen oder ausüben können. Die Behindertenrechtskonvention verpflichtet die Vertragsstaaten dazu, alle geeigneten Schritte zu unternehmen, um die Bereitstellung angemessener Vorkehrungen zu gewährleisten. Die Bereitstellung angemessener Vorkehrungen kann auch bei anderen Diskriminierungsmerkmalen wie Religion und Weltanschauung wichtig sein. Die EG-Richtlinie des Rates über die Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf enthält ebenfalls eine Bestimmung zu angemessenen Vorkehrungen³⁰.

Universelles Design

Nach der Behindertenrechtskonvention bedeutet "universelles Design" ein Design von Produkten, Umfeldern, Programmen und Dienstleistungen in der Weise, dass sie von allen Menschen möglichst weitgehend ohne eine Anpassung oder ein spezielles Design genutzt werden können. "Universelles Design" schließt Hilfsmittel für bestimmte Gruppen von Menschen mit Behinderungen, soweit sie benötigt werden, nicht aus.

²⁹ Hier bietet die Opferschutzrichtlinie ein gutes Beispiel (Richtlinie 2012/29/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2001/220/JI).

³⁰ Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf.

Sondermaßnahmen und positive Diskriminierung

Wie von internationalen Menschenrechtsnormen vorgeschrieben, enthalten die Verfassungen und Rechtsvorschriften einiger Länder spezifische Bestimmungen über die Beseitigung von Ungleichheit und über Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung, die oft als Sondermaßnahmen oder positive Diskriminierung bezeichnet werden. So werden beispielsweise in Artikel 4 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau Sondermaßnahmen vorgeschrieben: *"Zeitweilige Sondermaßnahmen der Vertragsstaaten zur beschleunigten Herbeiführung der De-facto-Gleichberechtigung von Mann und Frau gelten nicht als Diskriminierung im Sinne dieses Übereinkommens, dürfen aber keinesfalls die Beibehaltung ungleicher oder gesonderter Maßstäbe zur Folge haben; diese Maßnahmen sind aufzuheben, sobald die Ziele der Chancengleichheit und Gleichbehandlung erreicht sind."* Das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen sieht ebenfalls "besondere Maßnahmen" vor, die zur Beschleunigung oder Herbeiführung der tatsächlichen Gleichberechtigung von Menschen mit Behinderungen erforderlich sind³¹.

Viele Länder wenden bestimmte Quotensysteme zur stärkeren Förderung der Gleichstellung an, indem Personen, die Gruppen angehören, die tief verwurzelten Diskriminierungen ausgesetzt sind oder waren, unterstützt werden, damit sie die gleichen Chancen wie andere beispielsweise beim Zugang zu Bildung oder Beschäftigung erhalten. In manchen Ländern werden Quoten auch festgelegt, um die Mitwirkung von Vertretern von Minderheitengruppen in politischen Gremien wie nationalen Parlamenten zu gewährleisten.

³¹ Ein weiteres Beispiel hierfür ist das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, in dem in Artikel 1 Absatz 1,4 festgelegt ist: *"Sondermaßnahmen, die einzig zu dem Zweck getroffen werden, eine angemessene Entwicklung bestimmter Rassengruppen, Volksgruppen oder Personen zu gewährleisten, die Schutz benötigen, soweit ein solcher erforderlich ist, damit sie die Menschenrechte und Grundfreiheiten gleichberechtigt genießen und ausüben können, gelten nicht als Rassendiskriminierung, sofern diese Maßnahmen nicht die Beibehaltung getrennter Rechte für verschiedene Rassengruppen zur Folge haben und sofern sie nicht fortgeführt werden, nachdem die Ziele, um derentwillen sie getroffen wurden, erreicht sind"*.

Überwachung und Bewertung

Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung sind nur wirksam, wenn der Stand der Diskriminierung kontinuierlich überwacht wird, damit Verschlechterungen wie auch Fortschritte richtig beurteilt werden können. Eine genaue Bewertung des Stands der Diskriminierung ermöglicht faktengestützte Maßnahmen zur Korrektur negativer Tendenzen oder zur weiteren Förderung positiver Entwicklungen. Darüber hinaus sind Überwachungs- und Bewertungsberichte sowie -daten äußerst wichtige Elemente der nationalen Berichte, die die Staaten³² den Vertragsgremien gemäß den Menschenrechtskonventionen, dem VN-Menschenrechtsrat im Rahmen der allgemeinen regelmäßigen Überprüfung und den Überwachungsgremien der IAO verpflichtet sind vorzulegen. Auf EU-Ebene sind gemäß Artikel 13 der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse die nationalen Stellen zur Förderung der Gleichbehandlung (Gleichbehandlungsstellen), die in allen EU-Mitgliedstaaten vorhanden sein müssen, unter anderem dafür zuständig, "unabhängige Untersuchungen zum Thema der Diskriminierung durchzuführen", um die betreffenden Probleme zu analysieren und mögliche Lösungen zu prüfen³³. Die Überwachung ist in einigen Ländern speziellen Regierungsstellen übertragen worden. In manchen Ländern werden diese Stellen von den nationalen Statistikämtern bei der Durchführung von Untersuchungen und bei der Datenerhebung unterstützt³⁴. Innerhalb der EU können die EU-Mitgliedstaaten auch die von der Agentur für Grundrechte EU-weit durchgeführte Datenerhebung, Überwachung und Forschung zum Thema Diskriminierung nutzen. Außerdem sind auf der Website von Eurostat³⁵ nach Geschlecht und Altersgruppen aufgeschlüsselte Statistiken sowie Daten zum Thema Behinderung³⁶ verfügbar.

³² Auch die EU gemäß dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen.

³³ Artikel 13 und Erwägungsgrund 24 der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse.

³⁴ Bei der Datenerhebung muss ein menschenrechtsbasierter Ansatz verfolgt werden. Zu diesem Zweck hat das Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte einen Leitfaden für einen menschenrechtsbasierten Ansatz für die Datenerhebung und -aufschlüsselung entwickelt.

<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/HRIndicators/GuidanceNoteonApproachtoData.pdf>

Die Europäische Kommission hat ein europäisches Handbuch zu Gleichstellungsdaten herausgegeben, mit dem die Gleichstellung gefördert und zur Bekämpfung von Diskriminierung in der EU beitragen werden soll, indem analysiert wird, warum und welche Art von Daten in Bezug auf Gleichstellung und Diskriminierung erhoben werden sollten, wobei der Datenschutz und die Anonymität und die Privatsphäre von Personen zu gewährleisten sind. Ferner hat die Untergruppe zu Gleichstellungsdaten der hochrangigen EU-Gruppe für Nichtdiskriminierung, Gleichstellung und Vielfalt im Juli 2018 Leitlinien für die bessere Erhebung und Nutzung von Gleichstellungsdaten herausgegeben.

³⁵ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/equality/data/database>

³⁶ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Disability_statistics

Nationale Menschenrechtsinstitutionen und Gleichbehandlungsstellen

Die Bewertungs- und Überwachungspflichten werden manchmal besonderen Antidiskriminierungsgremien wie beispielsweise den nationalen Gleichbehandlungsstellen übertragen (wie es in den EU-Mitgliedstaaten³⁷ und den Mitgliedstaaten des Europarates³⁸ der Fall ist). Anderswo wird diese Funktion von nationalen Menschenrechtsinstitutionen wie den nationalen Menschenrechtskommissionen oder Ombudspersonen ausgeübt.

Nach EU-Recht müssen die nach der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse und der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied des Geschlechts³⁹ einzurichtenden Gleichbehandlungsstellen in der Lage sein, Opfern von Diskriminierungen auf unabhängige Weise rechtliche Unterstützung zu gewähren; unabhängige Untersuchungen zum Thema der Diskriminierung durchzuführen; unabhängige Berichte zu veröffentlichen und Empfehlungen zu allen Aspekten vorzulegen, die mit Diskriminierung in Zusammenhang stehen. Damit Gleichbehandlungsstellen wirksam und unabhängig agieren können, wird den EU-Mitgliedstaaten empfohlen, die Empfehlung der Kommission zu Standards für Gleichstellungsstellen vom 22. Juni 2018 (C(2018) 3850 final)⁴⁰ zu berücksichtigen. Diese Empfehlung ist insbesondere an die Staaten gerichtet und umfasst zahlreiche Standards in Bezug auf das Mandat der Gleichbehandlungsstellen, ihre Unabhängigkeit, Ressourcen, Zugang und Zugänglichkeit sowie deren Befugnis zur Koordinierung und Zusammenarbeit auf nationaler und internationaler Ebene.

Auf der Ebene des Europarates hat die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) am 7. Dezember 2017 die überarbeitete allgemeine Politikempfehlung Nr. 2 "Gleichbehandlungsstellen zur Bekämpfung von Rassismus und Intoleranz auf nationaler Ebene" angenommen, die darauf abzielt, die Wirksamkeit, Funktionsweise und Unabhängigkeit von Gleichbehandlungsstellen weiter zu stärken⁴¹.

³⁷ Die EU-Gleichbehandlungsvorschriften verlangen von den Mitgliedstaaten die Einrichtung einer Gleichbehandlungsstelle. Die Mitgliedstaaten haben die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse (2000/43/EG) und die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied des Geschlechts (2010/41) in nationales Recht umgesetzt, indem sie entweder eine bereits bestehende Einrichtung dazu bestimmt haben, die durch die neuen Rechtsvorschriften vorgeschriebenen Aufgaben wahrzunehmen, oder indem sie eine neue Institution für diese Aufgaben eingerichtet haben.

³⁸ Weitere Informationen über den Europarat sind in Anhang II zu finden.

³⁹ Richtlinie 2004/113/EG, Neufassung der Richtlinie 2006/54/EG und Richtlinie 2010/41/EU.

⁴⁰ Abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32018H0951>

⁴¹ Die ursprüngliche Empfehlung Nr. 2 wurde am 13. Juni 1997 angenommen. Abrufbar unter: <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/recommendation-no.2>

Die 1993 von der VN-Generalversammlung angenommenen Pariser Grundsätze⁴² sind die grundsätzlichen Zuständigkeiten und Aufgaben von nationalen Institutionen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte niedergelegt. Gemäß den Pariser Grundsätzen gehört es zu den Zuständigkeiten der nationalen Menschenrechtsinstitutionen, alle Formen von Diskriminierung, insbesondere die Rassendiskriminierung, durch eine stärkere Sensibilisierung der Öffentlichkeit, vor allem durch Information und Bildung, zu bekämpfen. Die nationalen Menschenrechtsinstitutionen können auch Rechts- und Verwaltungsvorschriften prüfen und Empfehlungen für die Annahme neuer oder die Änderung bestehender Rechtsvorschriften aussprechen, um die Übereinstimmung mit den Menschenrechtsgrundsätzen zu verbessern.

Laut den Pariser Grundsätzen können nationale Menschenrechtsinstitutionen auch Beschwerdemechanismen einrichten. Die Beschwerdemechanismen ermöglichen es den nationalen Menschenrechtsinstitutionen, von Einzelpersonen oder der Zivilgesellschaft vorgebrachte Beschwerden und Petitionen entgegenzunehmen und zu prüfen, die betreffende Angelegenheit zu analysieren, mögliche Lösungen, auch im Rahmen einer Schlichtung, zu prüfen und zu empfehlen und Opfern bei der Einlegung von Rechtsmitteln und dem Zugang zu einem Rechtsbehelf konkrete Hilfe zu leisten.

3. Leitlinien für die Praxis

Werkzeuge, Instrumente und Maßnahmen der EU zur Bekämpfung von Diskriminierungen in der von der EU in ihrem auswärtigen Handeln verfolgten Politik in Bezug auf Menschenrechte

Die EU wird im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und als Teil ihrer Menschenrechtspolitik alle ihr zur Verfügung stehenden Instrumente nutzen, auch durch die Stärkung von Synergien bei der Umsetzung ihrer Menschenrechtsleitlinien, um die Achtung des Diskriminierungsverbots zu gewährleisten und zu fördern.

⁴² Resolution der VN-Generalversammlung A/48/134.

Alle EU-Menschenrechtsleitlinien enthalten Leitlinien und Anweisungen die die Bekämpfung von Diskriminierung betreffen; die folgenden Menschenrechtsleitlinien sind jedoch besonders relevant:

EU-Leitlinien zum Schutz von Menschenrechtsverteidigern (2008)

Leitlinien betreffend Gewalt gegen Frauen und die Bekämpfung aller Formen der Diskriminierung von Frauen (2008)

Leitlinien der EU zum Thema Kinder und bewaffnete Konflikte (2008)

Leitlinien für die Förderung und den Schutz der Ausübung aller Menschenrechte durch lesbische, schwule, bi-, trans- und intersexuelle Personen (LGBTI) (2013)

Leitlinien der EU zur Förderung und zum Schutz der Religions- und Weltanschauungsfreiheit (2013)

Leitlinien der EU für die Förderung und den Schutz der Rechte des Kindes (2017)

Darüber hinaus gibt der EU-Aktionsplan für die Gleichstellung 2016-2020 (GAP II)⁴³ praktische Anleitungen zur Geschlechtergleichstellung, zur Stärkung der Rolle von Frauen und Mädchen sowie zur Bekämpfung aller Formen geschlechtsspezifischer Gewalt⁴⁴.

⁴³ Schlussfolgerungen des Rates zum Aktionsplan für die Gleichstellung (2016-2020) vom 26. Oktober 2015 (Dok. 13201/15). Mit dem Aktionsplan II soll gewährleistet werden, dass die EU in ihren Außenbeziehungen ihren Zusagen hinsichtlich der Gleichstellung der Geschlechter wirksamer nachkommen kann, die Rechenschaftslegung durch die Festlegung erwarteter Ergebnisse verbessert, die Ressourcen nachgehalten und die Qualität der Partnerschaften, die Koordination und der Dialog auf allen Ebenen verbessert werden. Eine der drei thematischen Säulen dieses Aktionsplans für die Gleichstellung ist die physische und psychische Unversehrtheit, bei der die Bekämpfung jeder Form von Gewalt gegen Frauen und Mädchen – sowohl im öffentlichen als auch im privaten Bereich – ein zentraler Handlungsschwerpunkt ist. Ebenfalls von Bedeutung für Gleichstellungsmaßnahmen und -indikatoren ist das Dokument "Strategisches Engagement der EU für die Gleichstellung der Geschlechter (2016-2019)" <https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/strategic-engagement-gender-equality-2016-2019>

⁴⁴ Alle EU-Menschenrechtsleitlinien können auf folgender Website eingesehen werden: https://eeas.europa.eu/topics/human-rights-democracy/6987/eu-human-rights-guidelines_en. Darüber hinaus gibt es (u. a.) noch weitere Leitlinien zu folgenden Themen: Freiheit der Meinungsäußerung – online und offline, Todesstrafe, Menschenrechtsdialoge mit Drittländern, Menschenrechte und humanitäres Völkerrecht, sowie Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe.

Die Initiative "Erfolgsgeschichten im Bereich der Menschenrechte"

Das Herausstellen und Würdigen von Erfolgen im Bereich der Bekämpfung von Diskriminierungen in einzelnen Ländern kann sehr wirksam sein. Zu diesem Zweck bietet die Initiative "Erfolgsgeschichten im Bereich der Menschenrechte" ein wichtiges Instrument für die Propagierung und den Austausch von Erfolgsgeschichten in Bezug auf Nichtdiskriminierung. 2018 hat die EU auf der 73. Generalversammlung der Vereinten Nationen gemeinsam mit Ministerinnen und Ministern und Vertreterinnen und Vertretern aus 13 Ländern eine globale Initiative zur Propagierung von "Erfolgsgeschichten im Bereich der Menschenrechte" eingeleitet. Diese Initiative zielt darauf ab, eine frische positive Darstellung der Menschenrechte in der Welt zu fördern, und stützt sich dabei auf die Würdigung der individuellen und regionenübergreifenden Eigenverantwortung in Bezug auf die universelle Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte. Die Teilnehmenden verpflichten sich dazu, die Menschenrechte im eigenen Land wie auch international durch verantwortungsvolle Staatsführung, eine starke und unabhängige Rechtsstaatlichkeit und starke und unabhängige demokratische Einrichtungen sowie die enge Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft zu bewahren und zu verbessern. Sie haben außerdem zugesagt, ihre Arbeit auf der Grundlage der thematischen Zusammenarbeit, insbesondere im Menschenrechtsrat, fortzusetzen.

3.1 Bekämpfung von Diskriminierung durch bilaterale Zusammenarbeit und Dialog

Bewertung und Analyse der Nichtdiskriminierung sowie entsprechende Berichterstattung

Die EU wird den Stand in Bezug auf das Vorliegen von Diskriminierung aus allen verbotenen Diskriminierungsgründen in ihren Partnerländern kontinuierlich bewerten und analysieren und hierüber berichten, um die Achtung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung zu gewährleisten, Fortschritte zu verfolgen und Rückschritte zu ermitteln. Die Beschreibung und Analyse gesetzlicher und politischer Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung tragen dazu bei, den Gesamtzustand im Bereich Diskriminierung auszuleuchten. Darüber hinaus geben Gerichtsverfahren und -urteile in Diskriminierungsfällen wichtige Hinweise über Rückschritte und Fortschritte in Bezug auf Nichtdiskriminierung.

Die Bewertung und Analyse des Stands der Nichtdiskriminierung sollte auf Informationen beruhen, die von nationalen und lokalen Regierungen, einschließlich der nationalen Statistikämter, von nationalen Menschenrechtseinrichtungen, einschließlich der Gleichbehandlungsstellen und Büros der Ombudspersonen, von der Zivilgesellschaft (sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene) und von akademischen Kreisen bereitgestellt werden, und sich auf die Informations- und Überwachungsberichte internationaler Mandatsträger wie die Sonderverfahren der Vereinten Nationen, die Vertragsorgane der Vereinten Nationen, die allgemeine regelmäßige Überprüfung durch den Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen, die Überwachungsgremien des Europarats sowie die Normenüberwachungsgremien der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) stützen. Ebenfalls wichtige Informationsquellen sind die freiwilligen nationalen Berichte über den Fortschritt auf nationaler und subnationaler Ebene in Bezug auf die Ziele für nachhaltige Entwicklung, die dem hochrangigen politischen Forum über nachhaltige Entwicklung vorgelegt werden. Die alle zwei Jahre von der Europäischen Kommission im Rahmen ihrer Regelung für das Allgemeine Präferenzsystem (APS+) herausgegebenen Überwachungsberichte stellen ebenfalls eine wichtige Informationsquelle bezüglich der durch dieses System begünstigten Länder dar. Des Weiteren bieten die Überwachungsberichte eine gute Grundlage für den politischen Dialog, der positive Auswirkungen auf die betreffenden Themen haben kann (da die Beibehaltung der Zollpräferenzen für APS+-Länder wichtig ist).

Die Bewertung und die Analyse des Stands der Nichtdiskriminierung sollte in den nächsten länderspezifischen Menschenrechtsstrategien der EU⁴⁵ im Kapitel Nichtdiskriminierung und Ausgrenzung sowie in den entsprechenden Abschnitten über die spezifischen Diskriminierungsgründe und/oder über diskriminierte Gruppen wiedergegeben werden. Der Stand der Nichtdiskriminierung sollte auch als vorrangiges Thema im Einführungskapitel der Strategien kurz dargestellt werden. Gegebenenfalls sollten auch Aktualisierungen zum Stand der Nichtdiskriminierung in den Jahresberichten über die Umsetzung der gegenwärtigen und der künftigen länderspezifischen Menschenrechtsstrategien enthalten sein.

⁴⁵ Die gegenwärtigen Länderstrategien für Menschenrechte gelten für die Jahre 2016-2020.

Berichte der EU-Missionsleiter-innen und -Missionsleiter

Maßgebliche und wichtige Informationen zum Stand der Nichtdiskriminierung könnten auch über die Berichte der EU-Missionsleiterinnen und -Missionsleiter kommuniziert werden. Diese Berichte können gegebenenfalls auch Pläne oder Empfehlungen für Maßnahmen enthalten, mit denen die EU einzelne bekannte Verstöße gegen das Recht auf Nichtdiskriminierung aus verbotenen Gründen sowie strukturelle Diskriminierung bekämpfen kann. Zu den vorgeschlagenen Maßnahmen *kann* auch die Durchführung vertraulicher Demarchen bei den entsprechenden Behörden *zählen*, zudem können die Maßnahmen die Fälle, die im politischen Dialog – *einschließlich* des Menschenrechtsdialogs – unter den Tagesordnungspunkt Nichtdiskriminierung fallen, sowie geplante oder durchgeführte Maßnahmen zur Unterbindung oder Bekämpfung von Verstößen, darunter auch öffentliche Veranstaltungen, umfassen. Die Missionsleiterinnen und Missionsleiter werden darüber hinaus ermutigt, Vorschläge für die Initiative "Erfolgsgeschichten im Bereich der Menschenrechte" einzureichen. Eine weitere mögliche Maßnahme besteht darin, öffentliche Erklärungen vorzuschlagen und herauszugeben; dabei kann es sich entweder um eine vor Ort unter den Missionsleitungen abgesprochene Erklärung oder um eine Erklärung der Sprecherin des EAD handeln.

Demarchen und öffentliche Erklärungen

Vertrauliche Demarchen und öffentliche Erklärungen zu Fragen der Nichtdiskriminierung sind besonders für Fälle und Situationen mit hohem Risiko von Bedeutung. Es kann jedoch genauso wichtig sein, auf positive Entwicklungen zu reagieren, wenn ein Partnerland beispielsweise ein wichtiges Menschenrechtsinstrument ratifiziert, das sich auf die Bekämpfung der Diskriminierung in diesem Land auswirken kann.

Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass im Rahmen des auswärtigen Handelns der EU die Hohe Vertreterin/Vizepräsidentin im Namen der EU Erklärungen zu Einzelfällen und zu internationalen Tagen veröffentlicht, die bestimmten diskriminierten Gruppen oder verbotenen Diskriminierungsgründen gewidmet sind.

Hierzu gehören:

8. März, internationaler Frauentag

21. März, internationaler Tag für die Beseitigung der Rassendiskriminierung

17. Mai, internationaler Tag gegen Homophobie, Transphobie und Biphobie⁴⁶

9. August, internationaler Tag der indigenen Bevölkerungen der Welt

25. November, Internationaler Tag für die Beseitigung der Gewalt gegen Frauen.

Außerdem sollte erwähnt werden, dass die Hohe Vertreterin/Vizepräsidentin und die Europäische Kommission⁴⁷ am 20. November eine Erklärung anlässlich des Weltkindertags herausgeben.

Einzelfälle

Die **EU-Leitlinien zum Schutz von Menschenrechtsverteidigern⁴⁸** werden durch die EU-Delegationen und Botschaften der Mitgliedstaaten angewandt, indem sie sich um Einzelpersonen oder Gruppen, die entweder Gefahr laufen, ein Opfer von Diskriminierung zu werden, oder die sich als Menschenrechtsverteidigerinnen und Menschenrechtsverteidiger für die Bekämpfung von Diskriminierung einsetzen, kümmern und sie unterstützen. Es ist darauf hinzuweisen, dass in diesen Leitlinien vorgeschrieben wird, Menschenrechtsverteidigerinnen und Menschenrechtsverteidiger gegebenenfalls zu von der EU geplanten Maßnahmen zu konsultieren.

Unter den möglichen Maßnahmen wird in den Leitlinien ebenfalls die Anwesenheit bei Verfahren gegen Menschenrechtsverteidigerinnen und Menschenrechtsverteidiger und die Beobachtung dieser Verfahren aufgeführt.

Im Bereich der Nichtdiskriminierung ist die Anwesenheit bei Gerichtsverfahren und deren Beobachtung auch den in Fällen wichtig, in denen keine unmittelbare Gefahr besteht, sondern in denen gegen Gesetze bezüglich Diskriminierung oder gegen diskriminierende Rechtsvorschriften Klage erhoben wird oder solche Gesetze oder Rechtsvorschriften angefochten werden.

⁴⁶ Erklärung der EU.

⁴⁷ Die jeweiligen Mitglieder des EU-Kommissionskollegiums veröffentlichen jedes Jahr Erklärungen u. a. zum europäischen Aktionstag zur Bekämpfung von Hetze gegen Muslime, zum internationalen Roma- Tag, zum internationalen Tag der Aufklärung über Albinismus und zum internationalen Tag der Menschen mit Behinderungen.

⁴⁸ https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/3958/EU%20Guidelines%20on%20Human%20Rights%20Defenders

Politische Dialoge

Die Bekämpfung jeder Form von Diskriminierung ist eines der vorrangigen Themen auf der Tagesordnung jedes Menschenrechtsdialogs. Dies gilt nicht nur für die Menschenrechtsdialoge an sich, sondern auch für andere Arten des Dialogs, die die EU mit Drittländern und regionalen Organisationen führt. So müssen beispielsweise Länder, die im Rahmen der Sonderregelung für nachhaltige Entwicklung und verantwortungsvolle Staatsführung (APS+) in den Genuss von Handelspräferenzen kommen, eine rechtlich bindende Vereinbarung darüber unterzeichnen, dass sie den Dialog mit der EU über die Umsetzung von 27 Völkerrechtsabkommen, von denen sich drei ausdrücklich auf Diskriminierung beziehen (vgl. weiter oben zum Thema APS+), aufrechterhalten. Dialoge zu Menschenrechtsfragen finden auch im Rahmen verschiedener anderer EU-Kooperationsabkommen wie dem Cotonou-Abkommen statt. Die Aktualisierungen zum Stand der Nichtdiskriminierung in den jährlichen Durchführungsberichten zu den länderspezifischen Menschenrechtsstrategien und in den Berichten der Missionsleiterinnen und Missionsleiter sind für die Vorbereitung und Ausgestaltung der Menschenrechtsdialoge von maßgeblicher Bedeutung. Die Themen, die bei diesen Dialogen angesprochen werden könnten, umfassen unter anderem Folgendes:

- Einzelne Fälle von Menschenrechtsverletzungen/Verstößen gegen Nichtdiskriminierungsvorschriften und -grundsätze;
- Ermutigung der Partnerländer, Änderungen in die Wege zu leiten im Hinblick auf die Beendigung schädlicher Praktiken, die u. a. Frauen und Mädchen diskriminieren.
- Ermutigung der Partnerländer, Änderungen an Rechtsvorschriften vorzunehmen, damit diese Nichtdiskriminierung und Gleichstellung garantieren;
- Ermutigung der Partnerländer, einschlägige internationale Übereinkünfte zu unterzeichnen und/oder zu ratifizieren und ihre Vorbehalte gegen diese Instrumente zurückzuziehen;
- Ermutigung der Partnerländer, an die Mandatsträgerinnen und Mandatsträger der Sonderverfahren der Vereinten Nationen im Bereich Menschenrechte sowie anderer internationaler Organisationen eine dauerhafte Einladung auszusprechen und ihre Empfehlungen anzunehmen und umzusetzen;
- Unterstützung der Partnerländer, die sich für die Förderung und die Wahrung der Nichtdiskriminierung einsetzen, Ermutigung zu einer engeren Zusammenarbeit in multilateralen Foren und Propagierung ihrer Bemühungen – auch im Rahmen der Initiative "Erfolgsgeschichten im Bereich der Menschenrechte" – als Vorbilder auf regionaler und globaler Ebene;

- Ermutigung der Partnerländer, Informationen und gewonnene Erfahrungen sowie bewährte Verfahren auszutauschen.

Als Vorbereitung auf den Informationsaustausch sollte die EU gut gerüstet und bereit sein, den Stand der Diskriminierung in der EU sowie die politischen und legislativen Entwicklungen auf EU-Ebene zu erörtern.

Die Dialoge sollten zu konkreten Ergebnissen in Form von politischen Verpflichtungen auf beiden Seiten und gegebenenfalls zu Zusagen über eine finanzielle oder praktische Unterstützung im Rahmen der einschlägigen Kooperationsprogramme führen.

Besuche hochrangiger Vertreterinnen und Vertreter der EU in Vertretungen der EU und der Mitgliedstaaten in Drittländern

Hochrangige Vertreterinnen und Vertreter der EU (der Ratspräsident, die Hohe Vertreterin/Vizepräsidentin der Kommission, der Präsident und die Mitglieder der Europäischen Kommission, Staats- oder Regierungschefs, Ministerinnen und Minister sowie EU-Sonderbeauftragte), die die Vertretungen der EU und der Mitgliedstaaten in Drittländern besuchen, sollten mit Informationen zum Thema Nichtdiskriminierung versorgt und dazu ermutigt werden, dieses Thema mit ihren Amtskolleginnen und -kollegen vor Ort anzusprechen und Menschenrechtsverteidigerinnen und Menschenrechtsverteidiger sowie Vertreterinnen und Vertreter diskriminierter Personen und Gruppen zu treffen, auch durch Besuche in ländlichen und geografisch abgelegenen/isolierten Gebieten.

3.2 Bekämpfung von Diskriminierung durch Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe der EU

Die Agenda 2030 bietet eine wirksame Plattform für die Bekämpfung von Diskriminierung und Ungleichheiten in jedem Land. Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung ist im September 2015 in New York von der Generalversammlung der Vereinten Nationen angenommen worden. Mit ihren 17 Zielen für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs), ihren 169 Zielvorgaben und ihrem Leitsatz "niemand darf zurückgelassen werden" ist sie ein Paradigmenwechsel hin zu einem ausgewogeneren Modell für wirtschaftlich, sozial und ökologisch nachhaltige Entwicklung, mit der darauf abgezielt wird, eine Welt zu schaffen, die für alle frei von Furcht und frei von Not und ohne Diskriminierung ist.

In der Agenda 2030 wird dazu aufgerufen, dass die Prozesse der Weiterverfolgung und der Überprüfung der SDGs auf Nachweisen und Daten beruht, "die nach Einkommen, Geschlecht, Alter, Rasse, Ethnizität, Migrationsstatus, Behinderung, geografischer Lage und sonstigen im nationalen Kontext relevanten Merkmalen aufgeschlüsselt sind"⁴⁹.

Das hochrangige politische Forum der Agenda 2030 bewertet die Fortschritte, die erreichten Ergebnisse und die Herausforderungen aller Länder bei der Durchführung der Agenda 2030 und der Verwirklichung der SDGs. Es tritt jährlich zusammen und führt eine thematische Überprüfung durch, bei der eine Reihe von Zielen für eine gründliche und integrierte Überprüfung ausgewählt wird. Dazu gehören auch freiwillige nationale Überprüfungen hinsichtlich der Weiterverfolgung und Verwirklichung der SDGs auf nationaler Ebene.

Der im Jahr 2017 angenommene Europäische Konsens über die Entwicklungspolitik beschreibt für den Bereich der Entwicklungspolitik die Maßnahmen der EU im Rahmen der VN-Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung. Mit dem Konsens wird der politische Rahmen festgelegt, an dem sich das Konzept der EU und ihrer Mitgliedstaaten für die Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern ausrichtet, ferner wird im Rahmen des Konsenses der Schwerpunkt auf differenzierte, besser zugeschnittene Partnerschaften mit Partnerländern auf unterschiedlichen Entwicklungsebenen für das Erreichen der Ziele für nachhaltige Entwicklung gelegt, mit denen darauf abgezielt wird, dass niemand zurückgelassen wird. Zusammen mit der Globalen Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union und dem Aktionsplan für Menschenrechte und Demokratie trägt der Konsens auch dazu bei, die Prioritäten des auswärtigen Handelns der EU zu verwirklichen. Darüber hinaus wird ein Reflexionspapier mit dem Titel "Auf dem Weg zu einem nachhaltigen Europa bis 2030"⁵⁰ erstellt, um die langfristige Vorstellung der EU von der Weiterverfolgung der SDGs nach 2020 auszuarbeiten.

In dem Europäischen Konsens über die Entwicklungspolitik wird bekräftigt, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten in der Entwicklungszusammenarbeit einen rechtebasierten Ansatz verfolgen werden, der alle Menschenrechte umfasst. Dadurch wird das Bekenntnis der EU zu einem rechtebasierten Ansatz, wie in der Strategie der EU von 2012 zu Menschenrechten und Demokratie dargelegt, und zur systematischen Einbeziehung der Menschenrechte in alle Politikbereiche gestärkt, wie es in der Globalen Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union vorgesehen ist. Da mit diesen Leitlinien über Nichtdiskriminierung zusammen mit den übrigen Menschenrechtsleitlinien der EU auch der rechtebasierte Ansatz ergänzt und untermauert werden soll, werden nachstehend kurz der rechtebasierte Ansatz und seine Leitprinzipien erläutert.

⁴⁹ (Siehe Liste unter Ziel 17.18 in Dokument A/RES/70/1).

⁵⁰ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6111_de.htm

Was ist unter dem rechtebasierten Ansatz zu verstehen?⁵¹

Der rechtebasierte Ansatz für die Entwicklungszusammenarbeit der EU, der alle Menschenrechte umfasst, ist eine Arbeitsmethode, mit der die Menschenrechte in der Praxis verwirklicht werden sollen.

Mit diesem Ansatz werden die Vorschriften, Standards und Grundsätze der internationalen Menschenrechtsnormen in die Pläne, Politikmaßnahmen und Verfahren von Entwicklungsprogrammen und -projekten einbezogen; er gilt für alle Bereiche, alle Modalitäten und alle Phasen eines Projektzyklus, nämlich Ermittlung, Formulierung, Durchführung, Überwachung und Bewertung.

Der rechtebasierte Ansatz bedeutet, dass die Zielgruppen als "Rechteinhaber" mit Rechtsansprüchen betrachtet werden und Regierungsinstitutionen nicht bloße Dienstleistungserbringer sind, sondern "Pflichtenträger", die die Pflicht haben, die Menschenrechte zu achten und zu wahren. Im Einklang mit dem rechtebasierten Ansatz sollte die Entwicklungszusammenarbeit dazu beitragen, dass die "Rechteinhaber" Fähigkeiten entwickeln, um ihre Rechte einzufordern, und dass die "Pflichtenträger" Fähigkeiten entwickeln, um ihre Verpflichtungen zu erfüllen.

Entwicklungsprojekte können unbeabsichtigte negative Auswirkungen hinsichtlich der Menschenrechte haben, beispielsweise eine Benachteiligung bestimmter Gruppen, einen Eingriff in Beteiligungsrechte und Arbeitsrechte, oder zu Vertreibung beitragen. Es ist daher wichtig, dass der Grundsatz der Schadensvermeidung geachtet wird und die erforderliche Analyse und Abhilfe zum Tragen kommt.

Die Verwirklichung der Menschenrechte sollte das letztendliche Ziel aller Entwicklungsmaßnahmen der EU sein. Im Zuge von Programmen und Projekten müssen die Fähigkeiten der Rechteinhaber und der Pflichtenträger bewertet und die geeigneten Strategien für den Ausbau dieser Fähigkeiten entwickelt werden. Im Zentrum des rechtebasierten Ansatzes steht die Erkenntnis, dass durch ungleiche Machtverhältnisse und soziale Ausgrenzung Menschen ihre Menschenrechte verweigert werden und sie oft in Armut verbleiben. Bei diesem Ansatz wird daher ein besonderes Augenmerk auf diskriminierte, schwache, benachteiligte und ausgegrenzte Personen und Gruppen gerichtet.

⁵¹ Weitere Informationen über die Methode des rechtebasierten Ansatzes sind in der Toolbox für diesen Ansatz zu finden, die auf Englisch, Französisch und Spanisch vorliegt: http://www.ec.europa.eu/europeaid/sectors/rights-based-approach-development-cooperation_en

Mit der Arbeitsmethode des rechtebasierten Ansatzes wird anerkannt, dass es für sich genommen nicht ausreicht, die gewünschten Menschenrechtsergebnisse anzustreben. Die Art und Weise, wie diese Ergebnisse erzielt werden, ist gleichermaßen bedeutsam. Im Zuge von Programmen werden daher sowohl die Ergebnisse als auch die Verfahrensweisen überwacht und bewertet. Zu den zentralen Arbeitsgrundsätzen des rechtebasierten Ansatzes der EU zählen "Nichtdiskriminierung und gleichberechtigter Zugang"⁵², damit gewährleistet wird, dass sich alle Maßnahmen vorrangig an die am meisten ausgegrenzten und schwächsten Personen und Gruppen richten, und vermieden wird, dass zu etablierten Diskriminierungsmustern beigetragen wird.

Der Europäische Konsens über humanitäre Hilfe

Der Europäische Konsens über humanitäre Hilfe, auf den sich der Rat, das Europäische Parlament und die Europäische Kommission 2007 verständigt haben, zielt darauf ab, Kohärenz, Wirksamkeit und Qualität der humanitären Maßnahmen der EU zu verbessern. Die übergeordneten Ziele der humanitären Hilfe, wie sie im Konsens verankert sind, sind es, Menschenleben zu retten, menschliches Leiden zu vermeiden oder zu lindern und den Menschen ein Dasein in Würde angesichts von natürlichen oder vom Menschen verursachten Katastrophen zu ermöglichen. Die EU bekräftigt in dem Dokument, dass sie an den Grundsätzen der humanitären Hilfe, nämlich Neutralität, Menschlichkeit, Unabhängigkeit und Unparteilichkeit, und an der Achtung des humanitären Völkerrechts festhält.

Der Grundsatz der Unparteilichkeit ist mit dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung verknüpft, da humanitäre Hilfe ausschließlich aufgrund der Bedürftigkeit, ohne Diskriminierung zwischen betroffenen Bevölkerungsgruppen oder innerhalb dieser Bevölkerungsgruppen, geleistet werden muss.

⁵² **Die fünf Arbeitsgrundsätze des rechtebasierten Ansatzes der EU: 1. Anwendung aller Rechte** (Rechtmäßigkeit, universelle Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte) – Die Menschenrechte sind allgemeingültig, unveräußerlich und unteilbar – alle Menschenrechte, unabhängig davon, ob es sich um wirtschaftliche, politische, bürgerliche, kulturelle oder soziale Rechte handelt, sind von gleicher Geltung und gleichem Rang. **2. Teilhabe und Zugang zum Beschlussfassungsprozess** – Teilhabe ist die Grundlage für bürgerschaftliches Engagement. Aktive, freie und sinnvolle Teilhabe ist sowohl ein Mittel als auch ein Zweck. **3. Nichtdiskriminierung und gleichberechtigter Zugang** – Die Maßnahmen müssen sich vorrangig an die am meisten ausgegrenzten und schwächsten Gruppen richten, und es muss vermieden werden, dass zu etablierten Diskriminierungsmustern beigetragen wird. **4. Rechenschaftspflicht und Zugang zu rechtsstaatlichen Mitteln** – Mit den Maßnahmen müssen zugängliche, transparente und wirksame Mechanismen der Rechenschaftspflicht gefördert werden. **5. Transparenz und Zugang zu Informationen** – Entwicklungsprogramme und -projekte müssen transparent sein und Informationen müssen in zugänglichen Formaten vorliegen, auch für die Randgruppen.

3.3 Bekämpfung von Diskriminierung durch multilaterale Zusammenarbeit

Die EU sollte ihr aktives Engagement in Fragen der Nichtdiskriminierung und hinsichtlich des Schutzes und der Förderung des Rechts auf Nichtdiskriminierung in allen einschlägigen multilateralen Gremien, in denen die EU und ihre Mitgliedstaaten tätig sind, durch folgende Maßnahmen fortsetzen:

- Aufruf an einschlägige internationale Organisationen, Staaten dazu zu bewegen, die einschlägigen internationalen Normen und Standards zu ratifizieren und einzuhalten.
- Berücksichtigung von Nichtdiskriminierungsbelangen in Erklärungen und in Fragen während interaktiver Dialoge.
- Unterstützung der Arbeit der Sonderverfahren des VN-Menschenrechtsrates und der VN-Menschenrechtsgremien, des Menschenrechtskommissars des Europarates, der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz sowie anderer einschlägiger internationaler und regionaler Menschenrechtsmechanismen.
- Aufruf an Drittländer, an Mandatsträgerinnen und Mandatsträger der Menschenrechtssonderverfahren internationaler Organisationen Einladungen auszusprechen und deren Empfehlungen zu akzeptieren und umzusetzen.
- Aufnahme von Fragen und Empfehlungen zu Nichtdiskriminierung in Beiträge im Rahmen der allgemeinen regelmäßigen Überprüfung auf Ebene des Menschenrechtsrats in Genf.
- Vorlage von Erklärungen der EU zu allgemeinen Debatten und länderspezifischen Fällen von Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf, die in der Internationalen Arbeitskonferenz und dem IAO-Verwaltungsrat erörtert werden.
- Aktive Beteiligung an der Erläuterung der Politik der EU und Kontakte zu einschlägigen Interessenträgern während der vom BDIMR der OSZE veranstalteten Treffen zur Umsetzung der menschlichen Dimension und in anderen Gremien der OSZE.
- Einbeziehung von Fragen der Nichtdiskriminierung, wenn internationale und regionale Organisationen Instrumente und Leitlinien für den Schutz der Menschenrechte entwickeln.

- Ermittlung gleichgesinnter Staaten; Zusammenarbeit auf regionenübergreifender Grundlage (beispielsweise durch das Organisieren von Nebenveranstaltungen); Austausch bewährter Vorgehensweisen, unter anderem durch die Initiative "Erfolgsgeschichten im Bereich der Menschenrechte".
- Beachtung der Empfehlungen der einschlägigen internationalen und regionalen Organisationen und Aufruf an Staaten, sie zu akzeptieren und umzusetzen.
- Zusammenarbeit mit den örtlichen Büros internationaler Organisationen (beispielsweise OHCHR, sonstige Stellen der VN, IAO, Europarat und OSZE) bei der Bekämpfung von Diskriminierung.
- Einbeziehung von Organisationen der Zivilgesellschaft, einschließlich Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen und Vertreter von Personen und Gruppen, die Diskriminierung ausgesetzt sind, bei Nebenveranstaltungen, die in multilateralen Gremien stattfinden.
- Aktive Beteiligung an VN-Mechanismen und Verfahren für allgemeine und spezifische Fragen im Zusammenhang mit Diskriminierung wie unter anderem Religion oder Weltanschauung, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, Rechte von Menschen mit Behinderungen, Roma, Diskriminierung aufgrund der Kaste (Arbeit und Abstammung), ältere Menschen, Bauern, indigene Völker und Menschen, die Minderheiten angehören.

3.4 Bekämpfung von Diskriminierung durch Unterstützung der Anstrengungen der Zivilgesellschaft⁵³

Der Rat hat 2017 in seinen Schlussfolgerungen über die Zusammenarbeit der EU mit der Zivilgesellschaft im Bereich der Außenbeziehungen⁵⁴ bekräftigt, "dass die Unterstützung der EU für Organisationen der Zivilgesellschaft in sämtlichen Partnerschaften stärker hervorgehoben werden sollte und dass eine stärker strategisch ausgerichtete Zusammenarbeit mit Organisationen der Zivilgesellschaft in sämtlichen Instrumenten und Programmen des auswärtigen Handelns sowie in sämtlichen Bereichen der Zusammenarbeit durchgängig berücksichtigt werden sollte, insbesondere in der EU-Entwicklungspolitik, der Europäischen Nachbarschaftspolitik und der Erweiterungspolitik der EU". **Die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft ist auch für das strategische Konzept für Resilienz im Rahmen des auswärtigen Handelns der EU unerlässlich⁵⁵.**

Die Zivilgesellschaft, einschließlich Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen, und Organisationen und Institutionen, die diskriminierte Personen und Gruppen vertreten, spielen eine wichtige Rolle bei der Förderung von Nichtdiskriminierung auf lokaler, nationaler, regionaler und internationaler Ebene. Daher ist es auch wichtig, dass Organisationen, die Diskriminierung bekämpfen und/oder Personen und Gruppen vertreten, die Diskriminierung ausgesetzt sind, in den Fahrplänen für die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft, die von der EU wie in den oben genannten Schlussfolgerungen und in der Kommissionsmitteilung von 2012 und den damit zusammenhängenden Schlussfolgerungen des Rates vorgesehen ausgearbeitet werden, Beachtung finden⁵⁶.

⁵³ Zivilgesellschaft wird im weitesten Sinne verwendet und umfasst Vereinigungen ohne Erwerbszweck, Institutionen und Stellen, die nicht zur Regierung oder öffentlichen Verwaltung gehören, die vom Staat unabhängig sind und die in verschiedenen Bereichen tätig sind (Menschenrechte, Armutsminderung, Nothilfe, Umwelt usw.). Dazu gehören Nichtregierungsorganisationen, Basisorganisationen, Kooperativen, Gewerkschaften, Berufsverbände, Universitäten, Medien und unabhängige Stiftungen, Behindertenorganisationen, Vertretungsorganisationen und Institutionen indigener Völker usw.

⁵⁴ Brüssel, 19. Juni 2017 (OR. en) 10279/17, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10279-2017-INIT/de/pdf>

⁵⁵ Schlussfolgerungen des Rates mit dem Titel "Ein strategisches Konzept für Resilienz im Rahmen des auswärtigen Handelns der EU", Brüssel, 13. November 2017 (OR. en), 14191/17.

⁵⁶ "Die Wurzeln der Demokratie und der nachhaltigen Entwicklung: Europas Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft im Bereich der Außenbeziehungen", Dok. 13788/12 - COM(2012) 492 final.

Die EU sollte bei ihrer Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft einen Diskurs über die Bekämpfung aller Formen von Diskriminierung beibehalten. Organisationen der Zivilgesellschaft, einschließlich Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen, sollten konsultiert werden, bevor und wenn Maßnahmen zur Unterstützung geprüft werden. Zu diesen Maßnahmen könnten folgende zählen:

- Botschaften der politischen Unterstützung für die Zivilgesellschaft auf Länderebene oder internationaler Ebene.
- Häufige Sensibilisierungsmaßnahmen in ländlichen Gebieten und geografisch abgelegenen Gebieten.
- Erleichterung der Beschaffung von Informationen über die verfügbaren Finanzmittel im Rahmen von Finanzierungsinstrumenten der EU und/oder einschlägigen Instrumenten der EU-Mitgliedstaaten.
- Bereitstellung von Informationen über die Situation in der EU sowie über die einschlägigen Gesetzen und Vorgehensweisen der EU.
- Förderung der Außenwirkung lokaler Organisationen (beispielsweise durch Ausrichtung von Debatten und Seminaren, Förderung von Kulturveranstaltungen, Konferenzen, Medienpräsenz und Nutzung sozialer Medien oder sozialer Projekte).
- Unterstützung/Erleichterung/Ermöglichung von Menschenrechtsbildung und -ausbildung für die Zivilgesellschaft.
- Ermutigung der Partnerländer, Änderungen in die Wege zu leiten im Hinblick auf die Beendigung schädlicher Praktiken, die u. a. Frauen und Mädchen diskriminieren.
- Förderung und Unterstützung von Dialogen mit nationalen und lokalen Behörden über die Bekämpfung von Diskriminierung, sowie von Maßnahmen zu ihrer Sensibilisierung für das Thema.
- Förderung und Unterstützung der aktiven Beteiligung an multilateralen Gremien und Mechanismen zu allgemeinen und spezifischen Fragen im Zusammenhang mit Diskriminierung wie unter anderem Diskriminierung aufgrund der Religion oder der Weltanschauung, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, Menschenrechte von LGBTI-Personen, Rechte von Menschen mit Behinderungen, Diskriminierung von Roma, Diskriminierung aufgrund der Kaste (Arbeit und Abstammung), indigene Völker und Personen, die Minderheiten angehören.

- Ermutigung lokaler und internationaler Organisationen der Zivilgesellschaft, Informationen über Nichtdiskriminierung in ihre alternativen Berichte an regionale Menschenrechtsmechanismen, Vertragsorgane der Vereinten Nationen, die allgemeine regelmäßige Überprüfung durch den VN-Menschenrechtsrat, die Normenüberwachungsgremien der IAO sowie den Mechanismus der freiwilligen nationalen Überprüfung im Rahmen des hochrangigen politischen Forums (HLPF) über nachhaltige Entwicklung einzubeziehen.
- Förderung der Teilnahme von Organisationen der Zivilgesellschaft an der Initiative "Erfolgsgeschichten im Bereich der Menschenrechte" und von Beiträgen dieser Organisationen zu der Initiative.
- Anregen, dass Sonderberichterstatter der VN, residierende Koordinatoren der VN, IAO-Überwachungsmissionen, EU-Sonderbeauftragte und Sonderbeauftragte und Sonderberichterstatter internationaler und regionaler Menschenrechtsgremien während ihrer Besuche mit lokalen Organisationen der Zivilgesellschaft zusammentreffen, die im Bereich der Nichtdiskriminierung tätig sind und/oder von Diskriminierung betroffene Personen oder Gruppen vertreten.

4. Weiterverfolgung und Überprüfung der EU-Menschenrechtsleitlinien über Nichtdiskriminierung

Die Ratsgruppe "Menschenrechte" (COHOM) wird die Umsetzung der EU-Menschenrechtsleitlinien über Nichtdiskriminierung unterstützen. Sie wird gegebenenfalls andere Ratsarbeitsgruppen einbeziehen, einschließlich der Gruppe "Entwicklungszusammenarbeit". Über die Umsetzung und Überprüfung der Leitlinien wird ein regelmäßiger Gedankenaustausch geführt.

ANHANG I: Internationale Menschenrechtsinstrumente, internationale Arbeitsrechtsnormen (der IAO) und Instrumente des humanitären Völkerrechts, die für die Beseitigung von Diskriminierung besonders relevant sind

Die universelle Gültigkeit, die Unteilbarkeit sowie die wechselseitige Abhängigkeit und Verknüpfung der Menschenrechte spiegeln sich in den – verbindlichen und nicht verbindlichen – Menschenrechtsinstrumenten wider. Daher sind alle Menschenrechtsinstrumente für die Beseitigung von Diskriminierung wichtig. Bei den im Folgenden aufgeführten internationalen Instrumenten handelt es sich um jene, in denen das Diskriminierungsverbot ausdrücklich erwähnt wird, die verbotenen Gründe dargelegt und/oder spezielle Diskriminierungsgründe behandelt werden:

Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR vom 10. Dezember 1948)

Übereinkommen gegen Diskriminierung im Unterrichtswesen (UNESCO von 1960)

Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD vom 21. Dezember 1965)*

Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR vom 16. Dezember 1966)*

Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPWSKR vom 16. Dezember 1966)*

Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW vom 18. Dezember 1979)*

Übereinkommen über die Rechte des Kindes (KRK vom 20. November 1989)*

Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtskonvention vom 13. Dezember 2007)

Übereinkommen über die Anwendung der Grundsätze des Vereinigungsrechtes und des Rechtes zu Kollektivverhandlungen (IAO-Übereinkommen Nr. 98 vom Juli 1949)

Übereinkommen über Wanderarbeiter (Neufassung, IAO-Übereinkommen Nr. 97 vom Juli 1949)

Übereinkommen über die Gleichheit des Entgelts (IAO-Übereinkommen Nr. 100 vom Juni 1951)*

Übereinkommen über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf (IAO-Übereinkommen Nr. 111 vom Juni 1958)*

Übereinkommen über Wanderarbeitnehmer (ergänzende Bestimmungen, IAO-Übereinkommen Nr. 143 vom Juni 1975)

Übereinkommen über eingeborene und in Stämmen lebende Völker in unabhängigen Ländern (IAO-Übereinkommen Nr. 169 vom Juni 1989)

Übereinkommen über die Chancengleichheit und die Gleichbehandlung männlicher und weiblicher Arbeitnehmer: Arbeitnehmer mit Familienpflichten (IAO-Übereinkommen Nr. 156 vom Juni 1981)

Übereinkommen über die berufliche Rehabilitation und die Beschäftigung der Behinderten (IAO-Übereinkommen Nr. 159 vom Juni 1983)

Übereinkommen über menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte (IAO-Übereinkommen Nr. 189 vom Juni 2011)

Genfer Abkommen zur Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken der Streitkräfte im Felde, I. Genfer Abkommen von 1949

Genfer Abkommen zur Verbesserung des Loses der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen der Streitkräfte zur See, II. Genfer Abkommen von 1949

Genfer Abkommen über die Behandlung der Kriegsgefangenen, III. Genfer Abkommen von 1949

Genfer Abkommen zum Schutze von Zivilpersonen in Kriegszeiten, IV. Genfer Abkommen von 1949

Ferner die Zusatzprotokolle zu den vorgenannten Genfer Abkommen: Zusatzprotokoll über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll I) und Zusatzprotokoll über den Schutz der Opfer nicht internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll II).

Von der VN-Generalversammlung verabschiedete Menschenrechtserklärungen

Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR vom 10. Dezember 1948)

Erklärung über die Beseitigung aller Formen von Intoleranz und Diskriminierung aufgrund der Religion oder der Überzeugung (VN, 1981)

Erklärung über die Rechte von Personen, die nationalen oder ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten angehören (VN, 1992)

Erklärung über die Rechte der indigenen Völker (VN, 2007)

Erklärung über Menschenrechte, sexuelle Orientierung und Geschlechtsidentität (VN, 2008)

* Diese Übereinkommen der Vereinten Nationen und der IAO werden in der Sonderregelung APS+ als wesentliche Übereinkommen zu Menschenrechten und Arbeitnehmerrechten bezeichnet (siehe Anhang VIII der Verordnung (EU) Nr. 978/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Schema allgemeiner Zollpräferenzen). Das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen wird von dem Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte als ein zentrales Menschenrechtsübereinkommen eingestuft.

ANHANG II: Weiterführende Informationsquellen: Websites der EU, ihrer Organe und Agenturen, sowie internationaler und regionaler Organisationen

Im Internet steht ein reicher Wissensschatz in Bezug auf internationale und regionale Menschenrechtsinstrumente sowie Strategien, Leitlinien und praktische Instrumente im Bereich der Nichtdiskriminierung zur Verfügung, auch auf den Websites von Organisationen der Zivilgesellschaft. Im folgenden Kapitel wird ein Überblick darüber gegeben, wo Informationen abrufbar sind und welche Inhalte auf manchen Websites internationaler und regionaler Vertragsorganisationen (meist auf Englisch) zu finden sind.

Europäische Union

In den vorliegenden EU-Leitlinien über Nichtdiskriminierung wird auf den Vertrag über die Europäische Union (EUV) und den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), einschließlich der Grundrechtecharta der Europäischen Union und einer Anzahl von Richtlinien zum Verbot von Diskriminierung, Bezug genommen. Die Europäische Kommission als Hüterin der Verträge hat eine spezielle Website zum Thema Nichtdiskriminierung. Die von der EU im Rahmen ihres auswärtigen Handelns verfolgten Menschenrechtsstrategien sind auf der Website des Europäischen Auswärtigen Dienstes zu finden.

Europäische Kommission

https://ec.europa.eu/info/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/know-your-rights/equality/non-discrimination_en

Zur Grundrechtecharta (auf Englisch): https://ec.europa.eu/info/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/eu-charter-fundamental-rights_en

https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination_en

Europäischer Auswärtiger Dienst (EAD, auf Englisch): https://eeas.europa.eu/topics/human-rights-democracy_en

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA, <http://fra.europa.eu>)

Auf der Website der Grundrechteagentur sind die Charta der Grundrechte und damit zusammenhängende Instrumente zu finden. Darüber hinaus findet man dort Informationen zu Studien und Umfragen, die von der Grundrechteagentur zu besonderen Themen, darunter Umfragen über den Stand der Diskriminierung in der EU, durchgeführt wurden sowie die entsprechenden Ergebnisse. Darüber hinaus kann das **Handbuch zum europäischen Antidiskriminierungsrecht** (Ausgabe 2018) über die europäische Rechtsprechung zum Thema Nichtdiskriminierung von der Website heruntergeladen werden.

Vereinte Nationen – Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte

(www.ohchr.org)

Die Website des Amtes des Hohen Kommissars für Menschenrechte enthält ein Register der Menschenrechtsinstrumente der Vereinten Nationen. Auf dieser Website befinden sich die Texte sämtlicher Menschenrechtsinstrumente der Vereinten Nationen, Angaben zu den Unterzeichnern und der Ratifizierung durch die Staaten sowie Informationen zur Arbeit der jeweiligen Vertragsorgane: www.ohchr.org. Die Dokumentation der Arbeit der Vertragsorgane umfasst die nationalen Berichte, die Schattenberichte der Zivilgesellschaft, die Sammlung der durch das VN-System erstellten Länderberichte sowie Berichte und Ergebnisse der Dialoge der Vertragsorgane mit den Vertragsstaaten und ihre allgemeinen Empfehlungen. Das System der allgemeinen regelmäßigen Überprüfung durch den Menschenrechtsrat verfügt ebenfalls über eine eigene Website, auf der länderspezifische Informationen zu finden sind. Ferner gibt es einen besonderen Link zu einer thematischen Einführung zum Thema "Diskriminierung"⁵⁷, unter dem sowohl der normative Inhalt als auch Informationen zu der Arbeit und den Instrumenten des Amtes des Hohen Kommissars für Menschenrechte für die Durchsetzung und Förderung der Menschenrechte zu finden sind.

⁵⁷ <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Discrimination/Pages/discrimination.aspx>

The United Nations educational, scientific and cultural organization

(UNESCO) www.unesco.org

Gemäß ihrer Verfassung ist es Ziel der UNESCO, durch Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Völkern in Bildung, Wissenschaft und Kultur zur Wahrung des Friedens und der Sicherheit beizutragen, um in der ganzen Welt die Achtung vor Recht und Gerechtigkeit, vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten zu stärken, die den Völkern der Welt ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion durch die Charta der Vereinten Nationen bestätigt worden sind. Einige der übergeordneten Ziele der UNESCO werden durch Übereinkommen untermauert. In Bezug auf Nichtdiskriminierung verbietet das Übereinkommen gegen Diskriminierung im Unterrichtswesen "jegliche auf der Rasse oder der Hautfarbe, dem Geschlecht, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Überzeugung, der nationalen oder sozialen Herkunft, den wirtschaftlichen Verhältnissen oder der Geburt beruhende Unterscheidung, Ausschließung, Beschränkung oder Bevorzugung, die den Zweck oder die Wirkung hat, die Gleichbehandlung auf dem Gebiet des Unterrichtswesens aufzuheben oder zu beeinträchtigen."

Die UNESCO verfügt über ein Verfahren für die Prüfung von Beschwerden, die zu mutmaßlichen Menschenrechtsverletzungen in ihren Zuständigkeitsbereichen, nämlich Bildung, Wissenschaft und Kultur, eingereicht werden.

Internationale Arbeitsorganisation (IAO, www.ilo.org)

Die Website der IAO (www.ilo.org) enthält ein Register der Übereinkommen und Protokolle der IAO zu Arbeitsrechtsnormen, einschließlich einer großen Zahl von Übereinkommen, die unmittelbar oder mittelbar das Diskriminierungsverbot bei der Arbeit zum Inhalt haben. Dazu zählen die sogenannten Kernarbeitsnormen und insbesondere das IAO-Übereinkommen über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf (Nr. 111) und das IAO-Übereinkommen über die Gleichheit des Entgelts (Nr. 100). Darüber hinaus sei auf folgende Übereinkommen hingewiesen: das Übereinkommen über Wanderarbeiter (Neufassung, Nr. 97), das Übereinkommen über Wanderarbeitnehmer (ergänzende Bestimmungen, Nr. 143), das Übereinkommen über die Chancengleichheit und die Gleichbehandlung männlicher und weiblicher Arbeitnehmer: Arbeitnehmer mit Familienpflichten (Nr. 156), das Übereinkommen über die berufliche Rehabilitation und die Beschäftigung der Behinderten (Nr. 159), das Übereinkommen über eingeborene und in Stämmen lebende Völker in unabhängigen Ländern (Nr. 169) und das Übereinkommen über menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte (Nr. 189). Die IAO hat eine Abteilung, die speziell für Arbeitsbedingungen und Gleichstellung zuständig ist, die auch eine Unterabteilung für Geschlecht, Gleichstellung und Vielfalt umfasst. Letztere konzentriert sich auf Fragen im Zusammenhang mit Chancengleichheit und Gleichbehandlung aller Frauen und Männer in der Arbeitswelt sowie auf Fragen im Zusammenhang mit der Beseitigung von Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der indigenen Identität und einer Behinderung. Diese Unterabteilung stellt für die Mitglieder der IAO auch in Bezug auf die Förderung stärker inklusiver Arbeitsplätze Politikberatung, Instrumente, Anleitung und technische Unterstützung bereit und gewährleistet, dass in Strategien und Programmen sowie in Einrichtungen Gleichstellungsaspekte berücksichtigt werden⁵⁸. Zudem veröffentlicht die IAO regelmäßig Berichte über aktuelle weltweite Trends beim Thema Diskriminierung am Arbeitsplatz und über die Einhaltung der internationalen Arbeitsrechtsnormen zu Nichtdiskriminierung und Gleichstellung⁵⁹.

⁵⁸ Weitere Informationen unter: <http://www.ilo.org/global/topics/equality-and-discrimination/lang--en/index.htm>

⁵⁹ Siehe beispielsweise den Bericht über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit für die Internationale Arbeitskonferenz 2017: http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/106/reports/reports-to-the-conference/WCMS_550148/lang--en/index.htm

Regionale Instrumente

Europarat (www.coe.int)

Der Europarat hat die Aufgabe, einen engeren Zusammenschluss unter seinen Mitgliedern zu verwirklichen, um die Ideale und Grundsätze, die ihr gemeinsames Erbe sind, zu schützen und zu fördern und um ihren wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt zu begünstigen. Der Europarat hat im Rahmen seines Mandats mehr als 200 Verträge angenommen, darunter die Europäische Menschenrechtskonvention⁶⁰ (1950) und die zugehörigen Protokolle, durch die die unter die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte fallenden Rechte rechtsverbindlich werden. Mit der Europäischen Menschenrechtskonvention wurde außerdem der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte als oberstes europäisches Gericht für Menschenrechte eingerichtet. Artikel 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention verbietet Diskriminierung: "Der Genuss der in dieser Konvention anerkannten Rechte und Freiheiten ist ohne Diskriminierung insbesondere wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt oder eines sonstigen Status zu gewährleisten."

Zu spezifischen Themen oder Übereinkommen verfügt der Europarat über Überwachungsorgane und Expertenausschüsse. Im Zusammenhang mit Nichtdiskriminierung sei auf Folgendes hingewiesen:

- die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) und ihre 16 allgemeinen Politik-Empfehlungen
- das Übereinkommen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Übereinkommen von Istanbul) und die Expertengruppe für die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt (GREVIO)
- die Europäische Sozialcharta
- die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen
- das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten

⁶⁰ Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten.

Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) www.osce.org

Die OSZE verfolgt beim Thema Sicherheit einen breit angelegten Ansatz, der politisch-militärische, wirtschaftliche und ökologische sowie menschliche Aspekte umfasst. Daher befasst sie sich mit einem breiten Spektrum sicherheitsrelevanter Themen, zu denen Menschenrechte, Minderheitenfragen – einschließlich Roma und Sinti –, Toleranz und Nichtdiskriminierung sowie Geschlechtergleichstellung zählen. Das **Büro der OSZE für demokratische Institutionen und Menschenrechte** hat die Aufgabe, die Teilnehmerstaaten und die Zivilgesellschaft in ihren Bemühungen um die Festigung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, den Schutz der Menschenrechte und die Förderung von Toleranz und Nichtdiskriminierung zu unterstützen und ihnen Know-how zur Verfügung zu stellen. Das Büro führt Ausbildungsprogramme für Regierungs- und Strafverfolgungsbeamte sowie für Nichtregierungsorganisationen zum Schutz, zur Förderung und zur Überwachung der Menschenrechte durch. Alle 57 Teilnehmerstaaten haben den gleichen Status, Entscheidungen werden im Konsens auf einer politischen, rechtlich nicht bindenden Basis getroffen.

Afrikanische Kommission für die Menschenrechte und Rechte der Völker (ACHPR, www.achpr.org)

In der Afrikanischen Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker, die 1981 von der Organisation für Afrikanische Einheit (seit 2001 Afrikanische Union) verabschiedet wurde, ist der Grundsatz der Nichtdiskriminierung in Artikel 2 festgehalten: Jeder hat ein Recht darauf, die in dieser Charta anerkannten und gewährleisteten Rechte und Freiheiten zu genießen ohne irgendeinen Unterschied, etwa nach Rasse, ethnischer Gruppe, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politischer oder sonstiger Anschauung, nationaler oder sozialer Herkunft, Vermögen, Geburt oder sonstigem Status.

Mit der Charta wurde außerdem die Afrikanische Kommission für die Menschenrechte und Rechte der Völker eingerichtet. Die Kommission wurde 1998 durch den Afrikanischen Gerichtshof für Menschenrechte und Rechte der Völker ergänzt.

Im Zusammenhang mit Gruppen, die oft diskriminiert werden, hat die Kommission Sonderberichterstatter, Arbeitsgruppen und -ausschüsse eingesetzt, beispielsweise für

- die Rechte älterer Menschen und von Menschen mit Behinderungen
- die Rechte von Frauen
- den Schutz der Rechte von Menschen, die mit HIV leben und jenen, die dem Risiko einer Infektion mit HIV ausgesetzt sind, die für eine Infektion mit HIV anfällig sind und die mit HIV infiziert sind
- Flüchtlinge, Asylbewerber, Migranten und Binnenvertriebene
- Menschenrechtsverteidiger
- Indigene Bevölkerungsgruppen/Gemeinschaften in Afrika

Interamerikanische Kommission für Menschenrechte (IAKMR, www.oas.org/en/iachr/)

Die Interamerikanische Kommission für Menschenrechte ist das zentrale und unabhängige Organ der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS), deren Aufgabe die Förderung und der Schutz der Menschenrechte in der amerikanischen Hemisphäre ist. Sie setzt sich aus sieben unabhängigen Mitgliedern zusammen, die ad personam handeln. Die Kommission wurde 1959 durch die OAS gegründet und hat ihren Hauptsitz in Washington, D.C. Die Kommission ist neben dem 1979 eingerichteten Interamerikanischen Gerichtshof für Menschenrechte eines der Organe des interamerikanischen Systems für den Schutz der Menschenrechte.

Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung ist in der Amerikanischen Menschenrechtskonvention verankert: Die Vertragsstaaten dieser Konvention verpflichten sich dazu, die darin festgelegten Rechte und Freiheiten zu achten und allen ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Personen die freie und uneingeschränkte Ausübung dieser Rechte und Freiheiten ohne jede Diskriminierung aufgrund der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, einer politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, des wirtschaftlichen Status, der Geburt oder eines sonstigen Status zu gewährleisten.

Die Diskriminierungsgründe wurden 2013 mit der Annahme des Übereinkommens gegen jede Form der Diskriminierung und Intoleranz und des Übereinkommens gegen Rassismus, Rassendiskriminierung und damit zusammenhängender Intoleranz erweitert.

Während letzteres die Merkmale Rasse, Hautfarbe, Abstammung oder nationale oder ethnische Herkunft betrifft, fallen unter ersteres die Diskriminierung aus Gründen der Nationalität, des Alters, des Geschlechts, der sexuellen Ausrichtung, der Geschlechtsidentität und des Ausdrucks der Geschlechtlichkeit, der Sprache, der Religion, der kulturellen Identität, politischer oder sonstiger Anschauungen, der sozialen Herkunft, des sozioökonomischen Status, des Bildungsstands, des Migranten-, Flüchtlings-, Rückkehrer-, Staatenlosen- oder Binnenvertriebenenstatus, einer Behinderung, eines genetischen Merkmals, eines mentalen oder physischen Gesundheitszustands, einschließlich einer Infektion bzw. Ansteckung und eines belastenden psychologischen Zustands oder des sonstigen Status.

Darüber hinaus ist der Grundsatz der Nichtdiskriminierung in anderen Übereinkommen und Erklärungen für spezielle Gruppen festgeschrieben, und zwar in:

- dem Übereinkommen über die Verhütung, Bestrafung und Beseitigung der Gewalt gegen Frauen
- dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen
- dem Übereinkommen zum Schutz der Menschenrechte älterer Menschen
- der Amerikanische Erklärung über die Rechte indigener Völker

Sonstige regionale Übereinkünfte

Liga der Arabischen Staaten (LAS, www.lasportal.org)⁶¹

Gemäß Artikel 3 Absatz 1 der 2004 verabschiedeten **Arabischen Charta der Menschenrechte** gilt Folgendes: Jeder Vertragsstaat dieser Charta verpflichtet sich dazu, allen ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Personen das Recht auf Ausübung der darin festgelegten Rechte und Freiheiten ohne Unterscheidung nach Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion, Meinung, Gedanken, nationaler oder sozialer Herkunft, Vermögen, Geburt oder physischer oder mentaler Behinderung zu gewährleisten.

Es sollte darauf hingewiesen werden, dass – unter anderem von der ehemaligen Hohen Kommissarin für Menschenrechte Louise Arbour – bemängelt wird, dass die Arabische Charta der Menschenrechte nicht vollständig mit internationalen Menschenrechtsnormen im Einklang steht, insbesondere in Bezug auf die Rechte des Kindes und der Frau sowie durch ihre Gleichsetzung des Zionismus mit Rassismus.

⁶¹ Der Inhalt dieser Website ist größtenteils ausschließlich auf Arabisch vorhanden.

Die **LAS** hat den **Ständigen Ausschuss der Arabischen Liga für Menschenrechte** eingesetzt. Der Ausschuss, der über keinen Überwachungs- oder Beschwerdemechanismus verfügt, ist zuständig für

- die Aufstellung von Regeln für die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im Bereich Menschenrechte;
- die Formulierung eines arabischen Standpunktes zu Menschenrechtsfragen auf regionaler und internationaler Ebene;
- die Abfassung von Menschenrechtsverträgen, die dem Außenministerrat der Arabischen Liga zur Annahme vorgelegt werden;
- die Prüfung arabischer Menschenrechtsübereinkommen auf deren Vereinbarkeit mit den Grundsätzen und Standards im Bereich der Menschenrechte und die Abgabe einer entsprechenden Stellungnahme;
- die Förderung der Umsetzung der Verträge und Empfehlungen zu Menschenrechten;
- das Erstellen von Empfehlungen zu jeder mit Menschenrechten zusammenhängenden Frage, die ihm vom Rat oder Generalsekretariat der Arabischen Liga oder einem der Mitgliedstaaten vorgelegt werden;
- die Förderung der Zusammenarbeit im Bereich der Menschenrechtserziehung.

ASEAN⁶² (www.humanrightsinasean.info)

Gemäß dem allgemeinen Grundsatz Nr. 2 der im Jahr 2012 vom ASEAN angenommenen Menschenrechtserklärung hat jede Person Anspruch auf die in dieser Charta aufgeführten Rechte und Freiheiten ohne jegliche Unterscheidung etwa nach Rasse, Geschlecht, Alter, Sprache, Religion, politischer oder sonstiger Anschauung, nationaler oder sozialer Herkunft, wirtschaftlichem Status, Geburt, einer Behinderung oder sonstigem Status."

Die zwischenstaatliche Menschenrechtskommission des ASEAN (AICHR) wurde 2009 eingerichtet und ist eine regionale Menschenrechtseinrichtung des ASEAN.

⁶² Der Verband südostasiatischer Nationen.

Zu ihrem Mandat gehört

- die Entwicklung von Strategien für die Förderung und die Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten;
- die Ausarbeitung einer ASEAN-Menschenrechtserklärung;
- die stärkere Sensibilisierung der Öffentlichkeit für Menschenrechte durch Bildung, Forschung und die Verbreitung von Informationen;
- der Kapazitätsaufbau für die wirksame Umsetzung der sich für die ASEAN-Mitgliedstaaten aus den internationalen Menschenrechtsverträgen und den ASEAN-Menschenrechtsinstrumenten ergebenden Pflichten;
- die Ermutigung der ASEAN-Mitgliedstaaten zur Ratifizierung internationaler Menschenrechtsinstrumente;
- die Bereitstellung von Beratung und technischer Unterstützung in Menschenrechtsfragen für den ASEAN auf dessen Anforderung hin;
- die Aufnahme des Dialogs und der Konsultation mit anderen ASEAN-Gremien und mit dem ASEAN verbundenen Einrichtungen, einschließlich Organisationen der Zivilgesellschaft und anderer Interessenträger;
- das Einholen von Informationen von ASEAN-Mitgliedstaaten über die Förderung und den Schutz von Menschenrechten;
- die Entwicklung gemeinsamer Konzepte und Standpunkte zu Menschenrechtsfragen, die für den ASEAN von Interesse sind;
- die Vorbereitung themenbezogener Menschenrechtsstudien;
- die Ausführung jeder anderen durch die Tagung der ASEAN-Außenminister übertragenen Aufgabe.

Gemäß ihrem Mandat kommt der zwischenstaatlichen Menschenrechtskommission des ASEAN nicht die Funktion eines Überwachungs- oder Beschwerdemechanismus zu. In den letzten Jahren ist es ihr allerdings immer stärker ermöglicht worden, Mitteilungen und Beschwerden entgegenzunehmen. Da die Beratungen über die Beschwerden in geschlossenen Sitzungen erfolgen, ist nicht nachvollziehbar, ob und über welche Fälle die Kommission beraten hat. Bisher hat die Menschenrechtskommission nicht öffentlich auf eine Menschenrechtssituation oder -beschwerde reagiert.