



**Wirtschafts- und
Sozialrat**

Verteilung:
ALLGEMEIN

E/C.12/GC/20
2. Juli 2009

Deutsch
Original: ENGLISCH

AUSSCHUSS FÜR WIRTSCHAFTLICHE,
SOZIALE UND KULTURELLE RECHTE
Zweiundvierzigste Tagung
Genf, 4.-22. Mai 2009
Tagesordnungspunkt 3

ALLGEMEINE BEMERKUNG Nr. 20

**Nichtdiskriminierung bei den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten
(Artikel 2 Absatz 2 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche,
soziale und kulturelle Rechte)**

I. EINLEITUNG UND GRUNDLEGENDE PRÄMISSEN

1. Diskriminierung behindert die Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte eines erheblichen Teils der Weltbevölkerung. Wirtschaftswachstum allein hat nicht zu einer nachhaltigen Entwicklung geführt, und Einzelpersonen wie auch Gruppen sehen sich nach wie vor sozioökonomischen Ungleichheiten gegenüber, die oft auf tief verwurzelte historische und moderne Formen der Diskriminierung zurückgehen.
2. Nichtdiskriminierung und Gleichberechtigung sind Grundbestandteile der internationalen Menschenrechtsnormen und für die Ausübung und den Genuss der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte unverzichtbar. Nach Artikel 2 Absatz 2 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (der „Pakt“) ist jeder Vertragsstaat verpflichtet, „zu gewährleisten, dass die in diesem Pakt verkündeten Rechte ohne Diskriminierung hinsichtlich der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status ausgeübt werden“.
3. Die Anerkennung der Grundsätze der Nichtdiskriminierung und der Gleichberechtigung zieht sich durch den gesamten Pakt. In der Präambel werden die „Gleichheit und Unveräußerlichkeit“ der Rechte aller Menschen hervorgehoben, und im Pakt wird das Recht „eines jeden“ auf die verschiedenen im Pakt festgelegten Rechte ausdrücklich

anerkannt, wie unter anderem das Recht auf Arbeit, auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen, auf gewerkschaftliche Freiheiten, auf soziale Sicherheit, einen angemessenen Lebensstandard, Gesundheit, Bildung und Teilnahme am kulturellen Leben.

4. Im Pakt werden außerdem die Grundsätze der Nichtdiskriminierung und der Gleichberechtigung im Hinblick auf bestimmte individuelle Rechte ausdrücklich genannt. Nach Artikel 3 müssen sich die Staaten verpflichten, die Gleichberechtigung von Mann und Frau bei der Ausübung der im Pakt festgelegten Rechte sicherzustellen, und Artikel 7 umfasst das Recht auf „gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit“ und „gleiche Möglichkeiten für jedermann, in seiner beruflichen Tätigkeit [...] aufzusteigen“. Artikel 10 sieht unter anderem vor, dass Mütter während einer angemessenen Zeit vor und nach der Niederkunft besonderen Schutz genießen sollen und dass Sondermaßnahmen zum Schutz und Beistand für Kinder und Jugendliche ohne Diskriminierung getroffen werden sollen. In Artikel 13 wird anerkannt, dass „der Grundschulunterricht für jedermann Pflicht und allen unentgeltlich zugänglich sein muss“, und festgelegt, dass der Hochschulunterricht jedermann gleichermaßen zugänglich gemacht werden muss.

5. Die Präambel, Artikel 1 Absatz 3 und Artikel 55 der Charta der Vereinten Nationen sowie Artikel 2 Absatz 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verbieten Diskriminierung beim Genuss der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte. Völkerrechtliche Verträge über Rassendiskriminierung, die Diskriminierung von Frauen und die Rechte von Flüchtlingen, Staatenlosen, Kindern, Wanderarbeitnehmern und ihren Familienangehörigen sowie von Menschen mit Behinderungen enthalten Bestimmungen über die Ausübung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte¹, während andere Verträge die Beseitigung der Diskriminierung in bestimmten Bereichen, beispielsweise Beschäftigung und Bildung, verlangen². Neben der allgemeinen Bestimmung hinsichtlich Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung, die sich sowohl im Pakt als auch im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte findet, enthält Artikel 26 des letzteren eine unabhängige Garantie des gleichen und wirksamen Schutzes vor dem Gesetz und durch das Gesetz³.

6. In früheren Allgemeinen Bemerkungen hat sich der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte mit der Anwendung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung auf bestimmte im Pakt niedergelegte Rechte in Bezug auf Wohnung, Nahrung,

¹ Siehe das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, das Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen, das Übereinkommen über die Rechte des Kindes, die Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen und das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen.

² Übereinkommen Nr. 111 der Internationalen Arbeitsorganisation über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf (1958) und Übereinkommen der UNESCO gegen Diskriminierung im Unterrichtswesen.

³ Siehe die Allgemeine Bemerkung Nr. 18 (1989) des Menschenrechtsausschusses über Nichtdiskriminierung.

Bildung, Gesundheit, Wasser, Urheberrechte, Arbeit und soziale Sicherheit befasst.⁴ Darüber hinaus konzentriert sich die Allgemeine Bemerkung Nr. 16 auf die Verpflichtungen der Vertragsstaaten nach Artikel 3 des Paktes, die Gleichberechtigung von Mann und Frau bei der Ausübung aller im Pakt festgelegten Rechte sicherzustellen, während die Allgemeinen Bemerkungen Nr. 5 und Nr. 6 die Rechte von Menschen mit Behinderungen beziehungsweise die Rechte älterer Menschen betreffen.⁵ Mit der vorliegenden Allgemeinen Bemerkung soll klargestellt werden, wie der Ausschuss die Bestimmungen des Artikels 2 Absatz 2 des Paktes versteht, namentlich den Umfang der staatlichen Verpflichtungen (Teil II), die verbotenen Diskriminierungsgründe (Teil III) und die innerstaatliche Umsetzung (Teil IV).

II. UMFANG DER STAATLICHEN VERPFLICHTUNGEN

7. Die Nichtdiskriminierung ist eine unmittelbare und übergreifende Verpflichtung aus dem Pakt. Artikel 2 Absatz 2 verlangt von den Vertragsstaaten, die Nichtdiskriminierung bei der Ausübung der im Pakt verankerten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu gewährleisten, und kann nur in Verbindung mit diesen Rechten angewandt werden. Festzuhalten ist, dass Diskriminierung jede unmittelbar oder mittelbar auf verbotenen Diskriminierungsgründen beruhende Unterscheidung, Ausschließung, Beschränkung oder Bevorzugung oder sonstige unterschiedliche Behandlung ist, die zur Absicht oder zur Folge hat, dass dadurch das gleichberechtigte Anerkennen, Genießen oder Ausüben der im Pakt niedergelegten Rechte vereitelt oder beeinträchtigt wird⁶. Diskriminierung umfasst darüber hinaus auch Aufstachelung zu Diskriminierung und Belästigung.

⁴ Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Allgemeine Bemerkung Nr. 4 (1991): Das Recht auf angemessenen Wohnraum; Allgemeine Bemerkung Nr. 7 (1997): das Recht auf angemessenen Wohnraum: Zwangsräumung (Artikel 11 Absatz 1); Allgemeine Bemerkung Nr. 12 (1999): Das Recht auf angemessene Nahrung; Allgemeine Bemerkung Nr. 13 (1999): Das Recht auf Bildung (Art. 13); Allgemeine Bemerkung Nr. 14 (2000): Das Recht auf das erreichbare Höchstmaß an Gesundheit (Art. 12); Allgemeine Bemerkung Nr. 15 (2002): Das Recht auf Wasser (Art. 11 und 12); Allgemeine Bemerkung Nr. 17 (2005): Das Recht eines jeden, den Schutz der geistigen und materiellen Interessen zu genießen, die ihm als Urheber von Werken der Wissenschaft, Literatur oder Kunst erwachsen (Art. 15 Abs. 1 Buchstabe c); Allgemeine Bemerkung Nr. 18 (2005): Das Recht auf Arbeit (Art. 6) und Allgemeine Bemerkung Nr. 19 (2008): Das Recht auf soziale Sicherheit.

⁵ Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Allgemeine Bemerkung Nr. 5 (1994): Menschen mit Behinderungen; und Allgemeine Bemerkung Nr. 6 (1995): Die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte älterer Menschen.

⁶ Eine ähnliche Definition findet sich in Art. 1 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, Art. 1 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau und Art. 2 des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Der Menschenrechtsausschuss gelangt in den Ziffern 6 und 7 seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 18 zu einer ähnlichen Auslegung. In früheren Allgemeinen Bemerkungen nahm der Ausschuss eine ähnliche Position ein.

8. Damit die Vertragsstaaten „gewährleisten“ können, dass die im Pakt niedergelegten Rechte ohne Diskriminierung ausgeübt werden können, müssen sowohl die formale als auch die materielle Diskriminierung beseitigt werden.⁷

a) **Formale Diskriminierung:** Zur Beseitigung der formalen Diskriminierung ist sicherzustellen, dass die Verfassung, die Gesetze und die politischen Dokumente eines Staates niemanden aus unzulässigen Gründen diskriminieren; so sollte das Gesetz beispielsweise Frauen nicht aufgrund ihres Familienstands gleiche Leistungen der sozialen Sicherheit vorenthalten;

b) **Materielle Diskriminierung:** Die bloße Beseitigung der formalen Diskriminierung wird die in Artikel 2 Absatz 2 vorgesehene und umschriebene faktische Gleichstellung jedoch nicht gewährleisten⁸. Die effektive Ausübung der im Pakt niedergelegten Rechte wird oft dadurch beeinflusst, ob eine Person einer Gruppe angehört, auf die verbotene Diskriminierungsgründe zutreffen. Zur Beseitigung der Diskriminierung in der Praxis muss Gruppen von Personen, die Ziel traditioneller oder hartnäckiger Vorurteile sind, ausreichende Aufmerksamkeit entgegengebracht werden, anstatt lediglich ihre formale Behandlung mit der formalen Behandlung von Personen in ähnlichen Situationen zu vergleichen. Die Vertragsstaaten müssen daher sofort die erforderlichen Maßnahmen beschließen, um die Bedingungen und Einstellungen, die zu materieller oder faktischer Diskriminierung führen oder diese fortbestehen lassen, zu verhindern, zu mindern und zu beseitigen. So wird die Gewährleistung des gleichen Zugangs aller Menschen zu angemessenem Wohnraum, Wasser und sanitären Einrichtungen helfen, die Diskriminierung von Frauen und Mädchen und von Menschen, die in informellen Siedlungen und in ländlichen Gegenden leben, zu überwinden.

9. Um die materielle Diskriminierung zu beseitigen, sind die Vertragsstaaten unter Umständen verpflichtet, besondere Maßnahmen zur Milderung oder Beseitigung der Bedingungen zu treffen, die das Fortbestehen der Diskriminierung bewirken. Derartige Maßnahmen sind rechtmäßig, soweit sie angemessene, objektive und verhältnismäßige Mittel zur Behebung faktischer Diskriminierung darstellen und sofern sie wieder aufgehoben werden, sobald die faktische Gleichstellung dauerhaft erreicht wurde. In Ausnahmefällen können derartige positive Maßnahmen auf Dauer notwendig sein, beispielsweise die Bereitstellung von Dolmetschdiensten für sprachliche Minderheiten oder angemessene Vorkehrungen für Personen mit Sinnesbeeinträchtigungen beim Zugang zu Gesundheitsversorgungseinrichtungen.

10. Sowohl unmittelbare als auch mittelbare Formen unterschiedlicher Behandlung können Diskriminierung im Sinne von Artikel 2 Absatz 2 des Paktes darstellen:

⁷ Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Allgemeine Bemerkung Nr. 16 (2005): Die Gleichberechtigung von Mann und Frau bei der Ausübung aller wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (Art. 3)

⁸ Siehe auch Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Allgemeine Bemerkung Nr. 16.

a) **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, z.B. wenn eine Beschäftigung in Bildungs- oder Kultureinrichtungen oder die Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft von der politischen Anschauung des Bewerbers oder des Beschäftigten abhängig gemacht wird. Unmittelbare Diskriminierung umfasst auch auf unzulässigen Gründen beruhende nachteilige Handlungen oder Unterlassungen, wenn keine vergleichbare ähnliche Situation vorliegt (z.B. im Fall einer schwangeren Frau);

b) **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. Wenn beispielsweise zur Schuleinschreibung eine Geburtsurkunde vorzulegen ist, könnten ethnische Minderheiten oder Nichtstaatsangehörige diskriminiert werden, wenn sie eine solche Urkunde nicht besitzen oder ihnen deren Ausstellung verweigert wurde.

Im privaten Bereich

11. Diskriminierung findet sich häufig in Familien, am Arbeitsplatz und in anderen Bereichen der Gesellschaft. Akteure im privaten Wohnungssektor (z.B. private Vermieter, Kreditgeber und öffentliche Wohnungsträger) können aufgrund der ethnischen Zugehörigkeit, des Familienstands, einer Behinderung oder der sexuellen Orientierung direkt oder indirekt den Zugang zu Wohnraum oder Hypotheken verweigern, und manche Familien können sich weigern, Mädchen zur Schule zu schicken. Die Vertragsstaaten müssen daher Maßnahmen und nach Möglichkeit auch Rechtsvorschriften beschließen, um sicherzustellen, dass weder Einzelpersonen noch Institutionen im privaten Bereich Menschen aus unzulässigen Gründen diskriminieren.

Strukturelle Diskriminierung

12. Der Ausschuss hat regelmäßig festgestellt, dass die Diskriminierung mancher Gruppen weit verbreitet und hartnäckig sowie im Verhalten und in der Organisation der Gesellschaft tief verwurzelt ist, wobei diese Diskriminierung oft nicht in Frage gestellt wird oder indirekter Art ist. Unter einer solchen strukturellen Diskriminierung versteht man Rechtsvorschriften, politische Konzepte, Praktiken oder vorherrschende kulturelle Einstellungen im öffentlichen wie im privaten Sektor, durch die bestimmte Gruppen im Vergleich benachteiligt und andere bevorzugt werden.

Zulässige unterschiedliche Behandlung

13. Unterschiedliche Behandlung aus unzulässigen Gründen wird als diskriminierend angesehen, solange keine vernünftige und objektive Rechtfertigung vorliegt. Dabei ist unter anderem zu bewerten, ob die Ziele und Wirkungen der Maßnahmen oder Unterlassungen rechtmäßig und mit der Natur der im Pakt niedergelegten Rechte vereinbar sind und ausschließlich dem Zweck der Förderung des allgemeinen Wohls in einer demokratischen Gesellschaft dienen. Darüber hinaus muss eine eindeutige und vernünftige Verhältnismäßigkeit zwischen dem zu erreichenden Ziel und den Maßnahmen oder Unter-

lassungen und ihren Wirkungen bestehen. Mangel an Mitteln ist keine objektive und vernünftige Rechtfertigung dafür, eine unterschiedliche Behandlung nicht aufzuheben, es sei denn, der Vertragsstaat hat unter Einsatz aller ihm zur Verfügung stehenden Ressourcen alles getan, um vorrangig gegen die Diskriminierung anzugehen und sie zu beseitigen.

14. Erfüllt ein Staat nicht nach Treu und Glauben seine Verpflichtung nach Artikel 2 Absatz 2, zu gewährleisten, dass die im Pakt verkündeten Rechte ohne Diskriminierung ausgeübt werden, stellt dies einen Verstoß nach dem Völkerrecht dar. Ein Verstoß gegen die im Pakt niedergelegten Rechte kann durch eine unmittelbare Handlung oder Unterlassung eines Vertragsstaats, einschließlich seiner Institutionen oder Stellen auf nationaler wie auf kommunaler Ebene, erfolgen. Die Vertragsstaaten sollten außerdem darauf achten, dass sie bei der internationalen Zusammenarbeit und Hilfe keine diskriminierenden Praktiken anwenden, und durch entsprechende Maßnahmen sicherstellen, dass alle ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Akteure ein Gleiches tun.

III. VERBOTENE DISKRIMINIERUNGSGRÜNDE

15. Nach Artikel 2 Absatz 2 sind die verbotenen Diskriminierungsgründe Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politische oder sonstige Anschauung, nationale oder soziale Herkunft, Vermögen, Geburt oder sonstiger Status. Die Erwähnung des „sonstigen Status“ ist ein Hinweis, dass diese Aufzählung nicht erschöpfend ist und weitere Gründe aufgenommen werden können. Die ausdrücklich genannten sowie einige der unter den „sonstigen Status“ fallenden implizierten Gründe werden nachstehend erörtert. Die in diesem Abschnitt genannten Beispiele für unterschiedliche Behandlung dienen nur der Veranschaulichung; sie sind nicht gedacht, die gesamte Bandbreite möglicher diskriminierender Behandlung aus einem bestimmten verbotenen Grund abzudecken, und stellen auch keine abschließende Aussage dar, dass eine bestimmte unterschiedliche Behandlung in jeder Situation Diskriminierung darstellt.

Zugehörigkeit zu einer Gruppe

16. Ob einer oder mehrere der verbotenen Gründe auf eine Person zutreffen, wird, sofern nichts dagegen spricht, anhand der Selbsteinordnung der betreffenden Person ermittelt. Die Zugehörigkeit umfasst auch die Verbindung zu einer Gruppe, auf die einer der verbotenen Gründe zutrifft (z.B. Eltern von Kindern mit Behinderungen) oder die Wahrnehmung Dritter, dass eine Person einer solchen Gruppe angehört (z.B. Personen mit ähnlicher Hautfarbe wie die Mitglieder der Gruppe, Personen, die für die Rechte einer bestimmten Gruppe eintreten, oder ehemalige Angehörige einer Gruppe).

Mehrfachdiskriminierung⁹

17. Manche Einzelpersonen oder Gruppen sind aus mehr als einem der verbotenen Gründe Diskriminierung ausgesetzt, beispielsweise Frauen, die einer ethnischen oder religiösen Minderheit angehören. Eine solche kumulative Diskriminierung hat ganz ei-

⁹ Siehe Ziff. 27 dieser Allgemeinen Bemerkung über die intersektionelle Diskriminierung.

gene, konkrete Auswirkungen auf die Betroffenen und bedarf besonderer Berücksichtigung und Abhilfemaßnahmen.

A. Ausdrücklich genannte Gründe

18. Der Ausschuss hat immer wieder seine Besorgnis über die formale und materielle Diskriminierung, unter anderem von indigenen Völkern und ethnischen Minderheiten, in Bezug auf ein breites Spektrum von im Pakt niedergelegten Rechten geäußert.

„Rasse und Hautfarbe“

19. Diskriminierung aufgrund der „Rasse und Hautfarbe“, worunter auch die ethnische Herkunft einer Person fällt, ist nach dem Pakt ebenso wie nach anderen Verträgen, darunter das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, verboten. Die Verwendung des Begriffs der „Rasse“ im Pakt oder in dieser Allgemeinen Bemerkung bedeutet keine Akzeptanz von Theorien, mit denen versucht wird, die Existenz getrennter menschlicher Rassen nachzuweisen¹⁰.

Geschlecht

20. Der Pakt garantiert die Gleichberechtigung von Mann und Frau bei der Ausübung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte.¹¹ Seit der Annahme des Paktes hat sich das Verständnis des verbotenen Grundes „Geschlecht“ erheblich gewandelt und umfasst nicht mehr nur physiologische Merkmale, sondern auch das soziale Konstrukt der Geschlechterstereotype, Vorurteile und Rollenerwartungen, die Hindernisse für die gleichberechtigte Wahrnehmung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte geschaffen haben. So stellt es Diskriminierung dar, wenn eine Frau nicht eingestellt wird, weil sie schwanger werden könnte, oder wenn Frauen aufgrund stereotyper Annahmen, beispielsweise dass sie nicht gewillt seien, so lange wie Männer zu arbeiten, eine niederwertige Tätigkeit oder eine Teilzeitstelle zugewiesen wird. Die Weigerung, Männern Vaterschaftsurlaub zu gewähren, kann ebenfalls Diskriminierung darstellen.

Sprache

21. Die Diskriminierung aufgrund der Sprache oder einer regionalen Sprachfärbung ist oft eng mit der Ungleichbehandlung aufgrund der nationalen oder ethnischen Herkunft verbunden. Sprachbarrieren können die Ausübung vieler im Pakt niedergelegter Rechte behindern, so auch des mit Artikel 15 des Paktes garantierten Rechts, am kulturellen Leben teilzunehmen. Daher sollten Informationen, beispielsweise über öffentliche

¹⁰ Siehe Ziffer 6 des Ergebnisdokuments der Durban-Überprüfungskonferenz: „*bekräftigt*, dass alle Völker und Menschen eine einzige Menschheitsfamilie von reicher Vielfalt bilden und dass alle Menschen frei und gleich an Würde und Rechten geboren sind, und verwirft mit Nachdruck jede Lehre rassistischer Überlegenheit zusammen mit Theorien, mit denen versucht wird, die Existenz sogenannter getrennter menschlicher Rassen nachzuweisen.“

¹¹ Siehe Art. 3 des Paktes sowie die Allgemeine Bemerkung Nr. 16 des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte.

Dienstleistungen und Güter, nach Möglichkeit auch in Minderheitensprachen verfügbar sein, und die Vertragsstaaten sollten gewährleisten, dass alle sprachlichen Anforderungen im Bereich der Beschäftigung und der Bildung auf angemessenen und objektiven Kriterien beruhen.

Religion

22. Dieser verbotene Diskriminierungsgrund umfasst das Bekenntnis zu einer Religion oder einer Weltanschauung eigener Wahl (einschließlich des Nichtbekenntnisses zu einer Religion oder Weltanschauung), die öffentlich oder privat, durch Gottesdienst, Beachtung religiöser Bräuche, Ausübung und Unterricht bekundet wird¹². Diskriminierung liegt beispielsweise vor, wenn Angehörigen einer religiösen Minderheit aufgrund ihrer Religion der gleichberechtigte Zugang zu Universitäten, zur Beschäftigung oder zur Gesundheitsversorgung verwehrt wird.

Politische oder sonstige Anschauung

23. Die politische oder sonstige Anschauung – darunter fallen das Haben wie auch das Nicht-Haben einer Meinung, die Äußerung von Ansichten oder die Mitgliedschaft in Meinungsverbänden, Gewerkschaften oder politischen Parteien – ist oft Grund für diskriminierende Behandlung. So darf der Zugang zu Programmen für Nahrungsmittelhilfe nicht vom Bekenntnis zu einer bestimmten politischen Partei abhängig gemacht werden.

Nationale oder soziale Herkunft

24. „Nationale Herkunft“ bezieht sich auf den Staat, die Nation oder den Ort der Herkunft einer Person. Aufgrund dieser persönlichen Umstände können sich Einzelpersonen wie auch Gruppen bei der Ausübung ihrer im Pakt niedergelegten Rechte struktureller Diskriminierung im öffentlichen und im privaten Bereich ausgesetzt sehen. Die „soziale Herkunft“ bezieht sich auf den ererbten sozialen Status einer Person und wird nachstehend im Kontext des Vermögensstatus, der Diskriminierung aufgrund der Abstammung unter „Geburt“ und des „wirtschaftlichen und sozialen Status“ eingehender erörtert.¹³

Vermögen

25. Der Vermögensstatus als verbotener Diskriminierungsgrund ist ein breiter Begriff und umfasst unbewegliches (z.B. Grundeigentum oder Grundbesitz) ebenso wie bewegliches Vermögen (z.B. geistiges Eigentum, bewegliche Sachen, Einkommen) beziehungsweise den Mangel an solchem Vermögen. Der Ausschuss hat bereits früher angemerkt, dass die im Pakt niedergelegten Rechte, wie das Recht auf Zugang zur Wasserversorgung und Schutz vor Zwangsräumung, nicht vom Grundbesitzstatus einer Person,

¹² Siehe auch die in Resolution 36/55 der Generalversammlung vom 25. November 1981 verkündete Erklärung über die Beseitigung aller Formen von Intoleranz und Diskriminierung aufgrund der Religion oder der Überzeugung.

¹³ Siehe Ziff. 25, 26 und 35 dieser Allgemeinen Bemerkung.

etwa davon, ob sie in einer informellen Siedlung lebt, abhängig gemacht werden dürfen.¹⁴

Geburt

26. Diskriminierung aufgrund der Geburt ist verboten; in Artikel 10 Absatz 3 des Paktes ist ausdrücklich festgeschrieben, dass Sondermaßnahmen für alle Kinder und Jugendlichen „ohne Diskriminierung aufgrund der Abstammung“ getroffen werden sollen. Daher dürfen außerehelich geborene Kinder, Kinder staatenloser Eltern oder adoptierte Kinder sowie ihre Familienangehörigen nicht unterschiedlich behandelt werden. Das Verbot der Diskriminierung aufgrund der Geburt umfasst auch die Abstammung, insbesondere aufgrund der Kaste oder vergleichbarer Systeme eines ererbten Status.¹⁵ Die Vertragsstaaten sollten Schritte unternehmen, um beispielsweise gegen Angehörige von Abstammungsgemeinschaften gerichtete diskriminierende Praktiken zu verhindern, zu verbieten und zu beseitigen und gegen die Verbreitung von Ideen der Überlegenheit oder Unterlegenheit aufgrund der Abstammung vorzugehen.

B. Sonstiger Status¹⁶

27. Die Natur der Diskriminierung variiert je nach dem Kontext und unterliegt einem zeitlichen Wandel. Daher bedarf es im Hinblick auf den Diskriminierungsgrund des „sonstigen Status“ eines flexiblen Ansatzes, um andere Formen der unterschiedlichen Behandlung zu erfassen, die nicht vernünftig und objektiv zu rechtfertigen sind und ihrem Wesen nach mit den in Artikel 2 Absatz 2 ausdrücklich genannten Gründen vergleichbar sind. Diese zusätzlichen Gründe werden allgemein anerkannt, wenn sie die Erfahrungen schwächerer sozialer Gruppen widerspiegeln, die marginalisiert wurden oder werden. Der Ausschuss hat in seinen Allgemeinen und Abschließenden Bemerkungen verschiedene weitere Diskriminierungsgründe genannt, die im Folgenden eingehender beschrieben werden. Diese Aufzählung erhebt jedoch keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Mögliche weitere verbotene Gründe können vorliegen, wenn einer Person, weil sie sich in Haft befindet oder gegen ihren Willen in einer psychiatrischen Einrichtung untergebracht wurde, die Rechts- und Handlungsfähigkeit entzogen wird, oder wenn sich zwei verbotene Diskriminierungsgründe überschneiden, z.B. wenn der Zugang zu einer sozialen Dienstleistung aufgrund des Geschlechts und wegen einer Behinderung verweigert wird.

¹⁴ Siehe Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Allgemeine Bemerkungen Nr. 15 beziehungsweise 4.

¹⁵ Eine umfassende Übersicht über die diesbezüglichen Verpflichtungen der Staaten findet sich in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 29 (2002) des Ausschusses für die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung zu Art. 1 Abs. 1 betreffend die Abstammung.

¹⁶ Siehe Ziff. 15 dieser Allgemeinen Bemerkung.

Behinderungen

28. In seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 5 definierte der Ausschuss die Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen¹⁷ als „jede Unterscheidung, Ausschließung, Beschränkung oder Bevorzugung aufgrund von Behinderung oder jede Versagung angemessener Vorkehrungen, die zur Folge hat, dass das Anerkennen, Genießen oder Ausüben der wirtschaftlichen, sozialen oder kulturellen Rechte vereitelt oder beeinträchtigt wird“¹⁸. Die Versagung angemessener Vorkehrungen sollte als eine verbotene Form der Diskriminierung aufgrund von Behinderung in die innerstaatlichen Rechtsvorschriften aufgenommen werden.¹⁹ Die Vertragsstaaten sollten gegen Diskriminierung, beispielsweise gegen Verbote betreffend das Recht auf Bildung, sowie gegen die Versagung angemessener Vorkehrungen an öffentlichen Orten wie öffentlichen Gesundheitseinrichtungen und am Arbeitsplatz²⁰ ebenso wie an nichtöffentlichen Orten vorgehen, denn solange beispielsweise Räume so konzipiert und gebaut werden, dass sie für Rollstühle unzugänglich sind, wird Rollstuhlfahrern ihr Recht auf Arbeit effektiv versagt.

Alter

29. Alter ist in mehreren Kontexten ein verbotener Diskriminierungsgrund. Der Ausschuss hat die Notwendigkeit betont, gegen die Diskriminierung arbeitsloser älterer Menschen bei der Stellensuche oder beim Zugang zu beruflicher Weiterbildung oder Umschulung und gegen die Diskriminierung von in Armut lebenden älteren Menschen, die beim Zugang zu allgemeinen Altersrenten aufgrund ihres Wohnorts benachteiligt werden, vorzugehen.²¹ Was junge Menschen betrifft, so stellt der ungleiche Zugang Jugendlicher zu Informationen und Gesundheitsdiensten im Bereich der sexuellen und reproduktiven Gesundheit Diskriminierung dar.

¹⁷ Eine Definition findet sich in Art. 1 des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen: „Zu den Menschen mit Behinderungen zählen Menschen, die langfristige körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, welche sie in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern können“.

¹⁸ Siehe Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Allgemeine Bemerkung Nr. 5, Ziff. 15.

¹⁹ Nach Art. 2 des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen „bedeutet ‚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“.

²⁰ Siehe Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Allgemeine Bemerkung Nr. 5, Ziff. 22.

²¹ Siehe ferner Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Allgemeine Bemerkung Nr. 6.

Staatsangehörigkeit

30. Der Grund der Staatsangehörigkeit sollte der Inanspruchnahme der im Pakt niedergelegten Rechte nicht entgegenstehen²²; so haben beispielsweise alle in einem Staat lebenden Kinder, auch Kinder ohne regulären Aufenthaltsstatus, das Recht auf Bildung und auf Zugang zu ausreichender Nahrung und erschwinglicher Gesundheitsversorgung. Die im Pakt niedergelegten Rechte gelten für alle Menschen, einschließlich Nichtstaatsangehöriger, beispielsweise Flüchtlinge, Asylsuchende, Staatenlose, Wanderarbeitnehmer und Opfer des internationalen Menschenhandels, ungeachtet dessen, welche Rechtsstellung und welche Ausweisepapiere sie besitzen²³.

Familienstand und Familienverhältnisse

31. Menschen können sich bezüglich ihres Familienstands und ihrer Familienverhältnisse unterscheiden, unter anderem danach, ob sie verheiratet oder ledig sind, nach einer bestimmten Rechtsordnung verheiratet sind, in einer faktischen Lebensgemeinschaft oder in einer gesetzlich nicht anerkannten Beziehung leben, ob sie geschieden oder verwitwet sind, in einer Großfamilie oder einer Verwandtschaftsgruppe leben oder ob sie in unterschiedlichem Maße Verantwortung für Kinder und abhängige Angehörige oder für eine bestimmte Zahl von Kindern tragen. Eine unterschiedliche Behandlung beim Zugang zu Leistungen der sozialen Sicherheit auf der Grundlage dessen, ob jemand verheiratet ist, muss anhand angemessener und objektiver Kriterien gerechtfertigt werden. In bestimmten Fällen kann Diskriminierung auch vorliegen, wenn eine Person aufgrund ihrer Familienverhältnisse nicht in der Lage ist, ein durch den Pakt geschütztes Recht auszuüben, oder wenn sie dies nur mit Zustimmung des Ehegatten oder mit Zustimmung oder Bürgschaft eines Verwandten tun kann.

Sexuelle Orientierung und Geschlechtsidentität

32. Zu dem in Artikel 2 Absatz 2 anerkannten „sonstigen Status“ gehört auch die sexuelle Orientierung.²⁴ Die Vertragsstaaten sollten gewährleisten, dass die sexuelle Orientierung kein Hindernis für die Verwirklichung der im Pakt niedergelegten Rechte bildet, beispielsweise beim Zugang zu Hinterbliebenenrenten. Darüber hinaus gehört die Geschlechtsidentität anerkanntermaßen zu den verbotenen Diskriminierungsgründen; so sehen sich beispielsweise Transgender, Transsexuelle oder Intersexuelle oft ernsten

²² Dieser Absatz berührt nicht die Anwendung von Art. 2 Abs. 3 des Paktes, der wie folgt lautet: „Entwicklungsländer können unter gebührender Berücksichtigung der Menschenrechte und der Erfordernisse ihrer Volkswirtschaft entscheiden, inwieweit sie Personen, die nicht ihre Staatsangehörigkeit besitzen, die in diesem Pakt anerkannten wirtschaftlichen Rechte gewährleisten wollen.“

²³ Siehe außerdem die Allgemeine Bemerkung Nr. 30 (2004) des Ausschusses zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung über Nicht-Staatsangehörige.

²⁴ Siehe Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Allgemeine Bemerkungen Nr. 14 und 15.

Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt, wie Belästigungen in der Schule oder am Arbeitsplatz.²⁵

Gesundheitszustand

33. Der Gesundheitszustand bezieht sich auf die körperliche oder seelische Gesundheit.²⁶ Die Vertragsstaaten sollten gewährleisten, dass der tatsächliche oder wahrgenommene Gesundheitszustand einer Person die Verwirklichung der im Pakt niedergelegten Rechte nicht behindert. Staaten führen oft den Schutz der öffentlichen Gesundheit als Rechtfertigung für Einschränkungen der Menschenrechte im Zusammenhang mit dem Gesundheitszustand einer Person an. Viele dieser Einschränkungen sind jedoch diskriminierend, beispielsweise wenn der HIV-Status als Rechtfertigung für unterschiedliche Behandlung beim Zugang zu Bildung, Beschäftigung, Gesundheitsversorgung, Reisen, sozialer Sicherheit, Wohnung und Asyl herangezogen wird.²⁷ Die Vertragsstaaten sollten außerdem Maßnahmen gegen die umfassende Stigmatisierung aufgrund des Gesundheitszustands ergreifen, der psychisch kranke Menschen, Leprakranke und Frauen, die an Geburtsfisteln leiden, ausgesetzt sind und die oftmals ihre Fähigkeit untergräbt, die im Pakt niedergelegten Rechte uneingeschränkt zu genießen. Die Versagung des Zugangs zur Krankenversicherung wegen des Gesundheitszustands stellt Diskriminierung dar, wenn keine angemessenen oder objektiven Kriterien zur Rechtfertigung einer solchen unterschiedlichen Behandlung vorliegen.

Wohnort

34. Die Ausübung der im Pakt niedergelegten Rechte sollte nicht vom gegenwärtigen oder früheren Wohnort eines Menschen abhängig sein oder bestimmt werden, beispielsweise davon, ob jemand in einem städtischen oder ländlichen Gebiet oder in einer formellen oder einer informellen Siedlung lebt oder registriert ist, Binnenvertriebener ist oder eine nomadische Lebensweise führt. Unterschiede zwischen Orten und Regionen sollten in der Praxis beseitigt werden, indem beispielsweise die Verfügbarkeit und die Qualität primärer, sekundärer und palliativer Gesundheitsversorgungseinrichtungen auf ausgewogene Weise sichergestellt wird.

Wirtschaftliche und soziale Situation

35. Personen und Personengruppen dürfen nicht aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten wirtschaftlichen oder sozialen Gruppe oder Gesellschaftsschicht willkürlich behandelt werden. Die soziale und wirtschaftliche Situation in Armut lebender oder ob-

²⁵ Definitionen finden sich in *Die Yogyakarta-Prinzipien. Prinzipien zur Anwendung der Menschenrechte in Bezug auf die sexuelle Orientierung und geschlechtliche Identität*.

²⁶ Siehe Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Allgemeine Bemerkung Nr. 14, Ziff. 12 b), 18, 28 und 29.

²⁷ Siehe die vom Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte und dem Gemeinsamen Programm der Vereinten Nationen für HIV/Aids (UNAIDS) 2006 veröffentlichten Leitlinien *International Guidelines on HIV/AIDS and Human Rights, 2006 Consolidated Version*. Im Internet verfügbar unter http://data.unaids.org/Publications/IRC-pub07/JC1252-InternGuidelines_en.pdf.

dachloser Menschen kann umfassende Diskriminierung, Stigmatisierung und negative Stereotypisierung zur Folge haben und dazu führen, dass ihnen der Zugang zu einer Bildung und Gesundheitsversorgung gleicher Qualität wie für andere Menschen sowie der Zugang zu öffentlichen Orten verwehrt wird oder sie nicht gleichen Zugang haben.

IV. INNERSTAATLICHE UMSETZUNG

36. Die Vertragsstaaten sollten nicht nur diskriminierende Handlungen unterlassen, sondern auch konkrete, überlegte und gezielte Maßnahmen treffen, um zu gewährleisten, dass Diskriminierung bei der Ausübung der im Pakt niedergelegten Rechte beseitigt wird. Personen und Personengruppen, auf die einer oder mehrere der verbotenen Gründe zutreffen, sollte das Recht garantiert werden, an den Entscheidungsprozessen in Bezug auf solche Maßnahmen mitzuwirken. Die Vertragsstaaten sollten regelmäßig prüfen, ob die gewählten Maßnahmen in der Praxis Wirkung zeigen.

Gesetzgebung

37. Für die Einhaltung des Artikels 2 Absatz 2 ist der Erlass von Rechtsvorschriften gegen Diskriminierung unabdingbar. Den Vertragsstaaten wird daher nahegelegt, konkrete Gesetze zum Verbot der Diskriminierung auf dem Gebiet der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu beschließen. Diese Vorschriften sollten auf die Beseitigung der formalen wie auch der materiellen Diskriminierung gerichtet sein, staatlichen und privaten Akteuren Verpflichtungen auferlegen und die vorstehend genannten verbotenen Diskriminierungsgründe abdecken. Andere Gesetze sollten regelmäßig überprüft und erforderlichenfalls geändert werden, um sicherzustellen, dass sie weder diskriminieren noch zu formaler oder materieller Diskriminierung bei der Ausübung und dem Genuss der im Pakt niedergelegten Rechte führen.

Politiken, Pläne und Strategien

38. Die Vertragsstaaten sollten sicherstellen, dass Strategien, Politiken und Aktionspläne vorhanden sind und durchgeführt werden, um sowohl gegen formale als auch materielle Diskriminierung durch staatliche und private Akteure bei den im Pakt niedergelegten Rechten vorzugehen. Diese Politiken, Pläne und Strategien sollten alle Gruppen erfassen, auf die verbotene Gründe zutreffen, und die Vertragsstaaten werden ermutigt, neben anderen möglichen Schritten vorübergehende Sondermaßnahmen zu ergreifen, um die Gleichberechtigung rascher herbeizuführen. Ökonomische Maßnahmen, wie die Zuweisung von Haushaltsmitteln und die Stimulierung des Wirtschaftswachstums, sollten der Notwendigkeit Rechnung tragen, den wirksamen Genuss der im Pakt niedergelegten Rechte ohne Diskriminierung zu gewährleisten. Öffentliche und private Institutionen sollten verpflichtet werden, Aktionspläne gegen Diskriminierung aufzustellen, und die Staaten sollten Menschenrechtsbildungs- und -schulungsprogramme für staatliche Amtsträger durchführen und solche Programme auch für Richter und Richteramtskandidaten anbieten. Die Unterweisung in den Grundsätzen der Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung sollte in eine niemanden ausschließende, multikulturelle Bildung innerhalb wie außerhalb des formalen Bildungswesens integriert werden, mit dem Ziel, auf verbotenen Gründen beruhende Vorstellungen von Überlegenheit oder Unterlegenheit abzubauen und den Dialog und die Toleranz zwischen unterschiedlichen gesell-

schaftlichen Gruppen zu fördern. Die Vertragsstaaten sollten außerdem Maßnahmen treffen, um der Entstehung neuer marginalisierter Gruppen vorzubeugen.

Beseitigung der strukturellen Diskriminierung

39. Die Vertragsstaaten müssen aktiv darangehen, strukturelle Diskriminierung und Segregation in der Praxis zu beseitigen. Die Bekämpfung dieser Art von Diskriminierung erfordert in der Regel eine umfassende Herangehensweise mit einem breiten Spektrum rechtlicher, politischer und programmatischer Maßnahmen, einschließlich vorübergehender Sondermaßnahmen. Die Vertragsstaaten sollten erwägen, öffentliche und private Akteure durch Anreize zur Änderung ihrer Einstellungen und Verhaltensweisen gegenüber Personen und Personengruppen zu veranlassen, die struktureller Diskriminierung ausgesetzt sind, oder widrigenfalls Sanktionen vorsehen. Oft ist es notwendig, dass öffentliche Stellen hierbei vorangehen, dass Programme zur Bewusstseinsbildung in Bezug auf die strukturelle Diskriminierung entwickelt und strenge Maßnahmen gegen die Aufstachelung zu Diskriminierung ergriffen werden. In vielen Fällen wird die Beseitigung der strukturellen Diskriminierung mehr Mittel zugunsten traditionell vernachlässigter Gruppen erfordern. Angesichts der anhaltenden Feindseligkeit gegenüber bestimmten Gruppen wird besonders darauf geachtet werden müssen, dass die Gesetze wie auch die Politik von Amtsträgern und anderen in der Praxis umgesetzt werden.

Abhilfemaßnahmen und Rechenschaftspflicht

40. In den innerstaatlichen Rechtsvorschriften, Strategien, Politiken und Plänen sollten Mechanismen und Institutionen vorgesehen sein, die wirksam an den individuellen und strukturellen Schadenswirkungen ansetzen, die durch Diskriminierung auf dem Gebiet der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte verursacht werden. Zu den Institutionen, die sich mit mutmaßlicher Diskriminierung befassen, gehören in der Regel Gerichte, Verwaltungsbehörden, nationale Menschenrechtsinstitutionen beziehungsweise Ombudspersonen, die für jeden ohne Diskriminierung zugänglich sein sollten. Diese Institutionen sollten umgehend und in unparteiischer und unabhängiger Weise die vorgebrachten Beschwerden untersuchen und über sie entscheiden und behaupteten Verstößen gegen Artikel 2 Absatz 2, einschließlich Handlungen oder Unterlassungen durch private Akteure, nachgehen. Wenn die fraglichen Tatsachen und Ereignisse in ihrer Gesamtheit oder teilweise nur den Behörden oder einem anderen Beschwerdegegner bekannt sind, sollte gelten, dass die Beweislast bei diesen Behörden beziehungsweise dem anderen Beschwerdegegner liegt. Die genannten Institutionen sollten außerdem befugt sein, für wirksame Abhilfemaßnahmen zu sorgen, wie Entschädigung, Wiedergutmachung, Restitution, Rehabilitation, die Garantie der Nichtwiederholung sowie öffentliche Entschuldigungen, und die Vertragsstaaten sollten sicherstellen, dass diese Maßnahmen wirksam umgesetzt werden. Innerstaatliche Rechtsgarantien der Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung sollten von diesen Institutionen in einer Weise ausge-

legt werden, die den vollen Schutz der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte erleichtert und fördert.²⁸

Überwachung, Indikatoren und Zielmarken

41. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, die Durchführung von Maßnahmen zur Einhaltung von Artikel 2 Absatz 2 des Paktes wirksam zu überwachen. Bei der Überwachung sollten sowohl die zur Beseitigung der Diskriminierung getroffenen Maßnahmen als auch die dabei erzielten Ergebnisse bewertet werden. Im Rahmen der nationalen Strategien, Politiken und Pläne sollten geeignete, nach den verbotenen Diskriminierungsgründen aufgeschlüsselte Indikatoren und Zielmarken verwendet werden.²⁹

²⁸ Siehe Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Allgemeine Bemerkungen Nr. 3 und 9. Siehe auch die Praxis des Ausschusses in seinen Abschließenden Bemerkungen zu den Berichten der Vertragsstaaten des Paktes.

²⁹ Siehe Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Allgemeine Bemerkungen Nr. 13, 14, 15, 17 und 19 sowie seine neuen Leitlinien für die Berichterstattung (E/C.12/2008/2).