

Anhang A zur Arbeitshilfe zur Berücksichtigung des Menschenrechtskonzepts im Portfolio der deutschen Entwicklungszusammenarbeit („Menschenrechtsleitfaden“)

Gute Regierungsführung

1. Die wichtigsten Menschenrechtsstandards

Die Förderung demokratischer und rechtsstaatlicher Systeme und die Förderung der Menschenrechte bedingen sich gegenseitig: Die Verwirklichung der Menschenrechte ist nicht möglich ohne rechtsstaatliche Institutionen und Verfahren. Die im VN-Zivilpakt verbürgten **Rechte wie die auf Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit** (Art. 19, 21, 22) sind **außerhalb rechtsstaatlicher und demokratischer Systeme nicht realisierbar**. Sie berechtigen Menschen, sich zu informieren und zu organisieren, um ihre Rechte von staatlichen Institutionen vor Ort einzufordern. Zusammen mit dem Menschenrecht auf politische Partizipation (Art. 25) und auf Zugang zu wirksamen Rechtsbehelfen, auf Gleichheit vor Gerichten und

ein faires Verfahren (Art. 14-16, Art. 2 Abs. 3) bilden sie die rechtlichen **Voraussetzungen für eine wirksame öffentliche Kontrolle staatlichen Handelns**. Damit sind die Vertragsstaaten des VN-Zivilpaktes zur Einhaltung der wesentlichen Grundsätze guter Regierungsführung verpflichtet. Zudem trägt gute Regierungsführung **gezielt zum Schutz, der gleichberechtigten Teilhabe und dem Empowerment strukturell benachteiligter Gruppen¹** bei. Die Grundsätze sind in der VN-Kinderrechtskonvention, der VN-Frauenrechtskonvention, der VN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und der VN-Konvention gegen Rassismus verankert.

2. Ansätze für die Stärkung der Menschenrechtsprinzipien (Auswahl)

➔ Nichtdiskriminierung und Chancengleichheit:

- EZ-Vorhaben unterstützen Partnerregierungen dabei, direkt oder indirekt **diskriminierende Vorschriften in Gesetzen abzubauen**, beispielsweise im Erb-, Familien- und Landrecht, aber auch im Arbeitsrecht oder im Verwaltungs- und Steuerrecht. Hierbei kommen Instrumente der Gesetzes- und Politikfolgenabschätzung zum Einsatz.
- Neben der Gewährleistung demokratischer Grundfreiheiten für alle und rechtsstaatlicher Prinzipien fördern EZ-Vorhaben den **Schutz des Handlungsraums für eine kritische, vielfältige und informierte Zivilgesellschaft** (*civic space*).
- Zum Abbau von Zugangsbarrieren unterstützen EZ-Vorhaben Partnerregierungen auf nationaler und kommunaler Ebene beispielsweise bei:
 - der Bereitstellung von barrierefreien und mehrsprachigen **Informationen** für die Bevölkerung, unter anderem bei digitalen Angeboten (Internet, Apps);
 - gendersensibler, jugend- und kindgerechter sowie barrierefreier Gestaltung von **Partizipationsmechanismen** (beispielsweise für strukturell Benachteiligte bei Landrechtsreformen);
 - dem Abbau von Zugangsbarrieren, die etwa durch fehlende Identitätsdokumente entstehen, durch Stärkung des **Personenstands- und Einwohnermeldewesens**;

¹ Zielgruppen sollten in all ihrer Diversität betrachtet werden, da Menschen aufgrund verschiedener Merkmale diskriminiert werden können, die sich überschneiden und gegenseitig verstärken.

- dem Abbau **informeller Zugangsbarrieren**, zum Beispiel durch einen fairen Umgang staatlicher Behörden gegenüber marginalisierten Menschen im Gesundheits- und Bildungswesen, beim Zugang zu Wasser oder Energie;
- barrierefreier und gendersensibler **Bauweise von öffentlichen Gebäuden oder Infrastruktur**.
- EZ-Vorhaben beraten Partner*innen bei Maßnahmen zur **Erhöhung des Steueraufkommens** stets dazu, die Belastung von **Menschen in vulnerablen Situationen** zu berücksichtigen, wie zum Beispiel von einkommensarmen Haushalten oder Klein(st)unternehmer*innen.
- EZ-Vorhaben unterstützen bei der Ausrichtung der Einnahme- und Ausgabeprozesse auf eine rechtsstaatliche und **menschenrechtsbasierte Haushaltsplanung und -umsetzung** (zum Beispiel *equity budgeting, gender budgeting*), um soziale und räumliche Ungleichheiten abzubauen und die Förderungsbedarfe benachteiligter Personen und Regionen in den Haushaltsprozessen zu berücksichtigen.
- EZ-Vorhaben tragen durch die Unterstützung eines **fairen und transparenten Vergabesystems** zur Korruptionsprävention bei, indem sie den diskriminierungsfreien Zugang zum öffentlichen Auftragswesen unterstützen.
- EZ-Vorhaben beraten staatliche Partner*innen zu **rechtsstaatlicher, diskriminierungsfreier Justiz, Strafvollzug und Verwaltung, zu Rechtshilfe und -beratung** und zur Stärkung des **rechtlichen Gehörs benachteiligter Personen und Gruppen**. Hierbei kooperieren sie auch mit der Zivilgesellschaft.
- EZ-Vorhaben unterstützen politische **Bildungsangebote zu Menschenrechten und Demokratie** insbesondere für besonders benachteiligte Personen und Gruppen.
- EZ-Vorhaben fördern den Aufbau von Kapazitäten für die **datenschutzkonforme und dem Zweck angemessene Erhebung und Analyse von aufgeschlüsselten Daten** unter anderem nach Bevölkerungsgruppen, Regionen, Einkommen, Alter, Geschlecht, Behinderungen und sexueller Orientierung.

→ Partizipation und Empowerment:

- Auf Gemeinde-, regionaler und nationaler Ebene unterstützen EZ-Vorhaben **inklusive, barrierefreie und repräsentative Beteiligungs- und Planungsprozesse** (zum Beispiel bürgernahe Stadt- und Kommunalentwicklungsplanung, Dialogforen, Bürgerhaushalte sowie systemische Partizipationsmöglichkeiten im Prozess von Gesetzgebung), damit unterschiedliche Interessen und Bedarfe berücksichtigt und die staatliche Rechenschaftslegung verbessert werden. Über den Mehrebenenansatz erreicht die deutsche EZ marginalisierte Personen auch direkt auf der lokalen Ebene. Eine besondere Rolle kommt der Stärkung der Bürgerbeteiligung in bestehenden demokratisch legitimierten Institutionen zu, etwa bei der Gesetzgebung oder bei parlamentarischen Untersuchungen.
- EZ-Vorhaben unterstützen Partnerregierungen dabei, staatliche und zivilgesellschaftliche **Strukturen und Mechanismen** zu entwickeln, **die es benachteiligten Personen ermöglichen, ihre Interessen und Bedarfe geltend zu machen**, zum Beispiel in kommunale Parlamente/Gemeinderäte gewählt zu werden oder mit diesen zusammenzuarbeiten.
- EZ-Vorhaben tragen in Abstimmung mit lokalen Partner*innen dazu bei, dass Interessenvertretungen besonders benachteiligter Gruppen gestärkt werden, zum Beispiel Kinder- und Frauenschutzkomitees, Elterninitiativen, Selbstvertretungsorganisationen von Menschen mit Behinderungen, LGBTIQ+ Personen, Migrant*innen und (Binnen-)Flüchtlingen.
- EZ-Vorhaben beraten zur **partizipativen Aufstellung und öffentlichen Kontrolle kommunaler und nationaler Haushalte**.
- EZ-Vorhaben unterstützen den Zugang zu verlässlichen Informationen und Wissen, indem sie in Kooperation mit lokalen Partner*innen unabhängige Bildungsangebote und gemeindebasierte Kommunikationsformate fördern, zum Beispiel **Bürger*innenradios und internetbasierte Informationsplattformen**.

→ **Transparenz und Rechenschaftspflicht:**

- EZ-Vorhaben unterstützen staatliche, kommunale und zivilgesellschaftliche Partner*innen dabei, die staatliche Rechenschaftslegung zum Beispiel durch (leicht **zugängliche**) **Beschwerdemechanismen** zu verbessern und die öffentliche Kontrolle staatlicher Dienstleistungen zu stärken (zum Beispiel Sozialaudit, staatliche Informationspflichten).
- Durch öffentliche Information und Förderung der Mitsprache aller – beispielsweise mit Hilfe von inklusiven digitalen Instrumenten – bei der **Aufstellung, Umsetzung und Überprüfung des Haushalts** fördern EZ-Vorhaben dessen transparente Gestaltung.
- EZ-Vorhaben beraten die Partnerregierung bei der Entwicklung einer **rechenschaftspflichtigen Verwaltung** (einschließlich Steuerverwaltung) und von **Transparenz im öffentlichen Beschaffungswesen**. Eine besondere Bedeutung hat in diesem Zusammenhang der **Schutz von Hinweisgeber*innen** (*whistleblower protection*).
- EZ-Vorhaben tragen in enger Zusammenarbeit mit nationalen und internationalen Partner*innen dazu bei, die Umsetzung menschenrechtlicher Standards zu fördern. Dabei können unabhängige Stellen wie **Nationale Menschenrechtsinstitutionen**, Antikorruptionsbehörden oder Ombudspersonen sowie zivilgesellschaftliche Organisationen in ihrer Rolle des Monitorings von Menschenrechten unterstützt werden.

3. Häufige Menschenrechtsrisiken

→ **Benachteiligung bestimmter Personen und Gruppen:**

- beim **Zugang zu Information**, zum Beispiel von ethnischen Minderheiten, Analphabet*innen, Menschen mit Behinderungen oder anderer Staatsbürgerschaft;
- beim **Zugang zu kommunalen Dienstleistungen** oder durch **Verschlechterung kommunaler Dienstleistungen** hinsichtlich Qualität und Erschwinglichkeit, insbesondere für benachteiligte und in Armut lebende Personen und Gruppen;
- **beim Zugang zu Recht, Justiz** und rechtlicher Beratung, zum Beispiel durch sprachliche, geographische, geschlechtsspezifische, finanzielle Hürden, sowie Zugang zu Präventionsangeboten zu Korruptionsrisiken;
- im **Steuerswesen**, zum Beispiel durch einseitige oder willkürliche Erhöhung indirekter Steuern, unverhältnismäßige Besteuerung oder implizite geschlechtsspezifische Asymmetrien;
- in der **Personalpolitik des öffentlichen Dienstes**.

→ **Beeinträchtigung von Partizipationsrechten:**

- wenn benachteiligte Gruppen von **politischer Teilhabe** ausgeschlossen werden oder Intransparenz und Korruption die Möglichkeit zur politischen Teilhabe einschränken;
- wenn die **Mitbestimmungsrechte Indigener Völker** bei Infrastrukturmaßnahmen, Rohstoff- und anderen Wirtschaftsprojekten auf indigenen Territorien verletzt werden.

→ Beeinträchtigung des Schutzes:

- wenn die **Grundfreiheiten** nicht grundsätzlich gewährleistet sind und Partizipation von diskriminierten Personen nicht **kontextsensibel** gestaltet wird;
- wenn Personen und zivilgesellschaftliche Organisationen **bedroht, kriminalisiert, getötet** werden und online wie offline **Schutzmaßnahmen fehlen**;
- wenn **Beschwerdemechanismen** keinen effektiven Schutz gewährleisten;
- durch mangelnden Schutz bei der **Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten**, insbesondere von gefährdeten Menschenrechtsverteidiger*innen und Menschen in vulnerablen Situationen.

→ Unfreiwillige Umsiedlungen:

- bei **Infrastrukturmaßnahmen** (Straßen, Märkte etc.) sowie **Rohstoff- und anderen Wirtschaftsprojekten**, Abriss/Umbau von **informellen Siedlungen** oder Infrastrukturen, Enteignung oder Aberkennung von Landtiteln und Landnutzungsrechten im Zusammenhang mit Umsiedlungen.

→ Beeinträchtigung von Rechten im digitalen Raum:

- durch **ausschließlich digitale Erreichbarkeit von öffentlichen Dienstleistungen** für Menschen mit mangelnden digitalen Fähigkeiten, bei fehlenden barrierefreien Nutzungsmöglichkeiten oder fehlendem Zugang zu bezahlbarem Internet;
- durch den Einsatz **diskriminierender Algorithmen** bei staatlichen Planungsprozessen.

4. Relevante Dokumente

- VN-Menschenrechtsausschuss: Allgemeine Bemerkungen, insbesondere [Nr. 34 zum Recht auf Meinungsfreiheit](#), [Nr. 25 zum Recht auf politische Teilhabe](#) und [Nr. 32 zum Recht auf Gleichheit vor den Gerichten und ein faires Verfahren](#).
- VN-Kinderrechtsausschuss: Allgemeine Bemerkungen, insbesondere [Nr. 12 zum Recht des Kindes auf Gehör](#) sowie [Nr. 24 zu Rechten des Kindes in der Jugendgerichtsbarkeit](#) und [Nr. 27 zu Rechten des Kindes auf Zugang zu Justiz sowie wirksamen Rechtsmitteln](#) (derzeit in Erstellung).
- VN-Frauenrechtsausschuss: Allgemeine Bemerkungen, insbesondere [Nr. 23 zu Politisches und öffentliches Leben](#), [Nr. 33 zum Zugang von Frauen zum Recht/zur Justiz](#).
- VN-Behindertenrechtsausschuss: Allgemeine Bemerkungen, insbesondere [Nr. 1 zu Gleicher Anerkennung vor dem Recht](#), [Nr. 7 zu Partizipation](#).
- VN-Ausschuss gegen Rassismus, Allgemeine Bemerkung [Nr. 36 zu Racial Profiling von Strafverfolgungsbehörden](#).
- VN-Hochkommissariat für Menschenrechte (OHCHR), 2018: [Guidelines on the effective implementation on the right to participate in public affairs](#); 2012: [Toolkit on the Right to Adequate Housing](#).
- OHCHR/International Budget Partnership, 2017: [Realizing Human Rights through government budgets](#).
- UNDP, 2005: [Programming for Justice: Access for All – A Practitioner’s Guide to a Human Rights-Based Approach to Access to Justice](#).
- UNHCR, 2013: [United Nations Principles and Guidelines on Access to Legal Aid in Criminal Justice Systems](#).