



Das Internationale Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Rassen- diskriminierung (ICERD) vom 21. Dezember 1965

Stand: Mai 2017



Das Internationale Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Rassen- diskriminierung (ICERD) vom 21. Dezember 1965

Stand: Mai 2017

Geleitwort zur Informationsbroschüre „Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung“



Deutschland hat eine Geschichte von trauriger Einzigartigkeit: In keinem anderen Land sind Millionen von Menschen aus Rassenhass systematisch ermordet worden. Vor diesem Hintergrund haben die Schöpfer unseres Grundgesetzes die Würde des Menschen ganz an die Spitze unserer Verfassung gestellt.

Weil die Väter und Mütter unseres Grundgesetzes erlebt hatten, was Rassismus anrichten kann, haben sie auch dem Meinungskampf Grenzen gesetzt: Vorschriften zu Partei- und Vereinsverboten sind ebenso wie Strafvorschriften zu Volksverhetzung und Beleidigung nicht nur Zeichen einer wehrhaften Demokratie, sondern auch einer freien und sozialen Gesellschaft, in der die Würde jedes einzelnen Menschen ganz besonderen Schutz genießt.

Nicht zuletzt unter dem Eindruck der rassistischen Verbrechen der Nazis wurde nach dem Zweiten Weltkrieg das Internationale Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung erarbeitet und 1965 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet. Diese International Convention on the

Elimination of All Forms of Racial Discrimination – kurz: ICERD – ist der erste weltweite Vertrag, der den Schutz der Menschen vor jedweder rassistischer Diskriminierung sichern soll.

Die Bundesrepublik Deutschland hat das Übereinkommen 1969 ratifiziert. Dennoch ist ICERD bis heute selbst in Kreisen von Juristinnen und Juristen nicht so bekannt, wie es die Bedeutung des Themas für eine offene und vielfältige Gesellschaft eigentlich verlangt.

Die Menschenwürde ist im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland als oberster Rechtswert verankert. Artikel 1 Absatz 1 lautet: „Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.“ Und nach Artikel 3 Absatz 1 sind alle Menschen vor dem Gesetz gleich. In Absatz 3 ist ausgeführt: „Niemand darf wegen seines Geschlechtes, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden. Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden.“

Die Gleichheitssätze in Artikel 3 des Grundgesetzes binden die vollziehende Gewalt, die Rechtsprechung sowie den Gesetzgeber gleichermaßen und schützen nicht nur natürliche Personen, sondern auch inländische juristische Personen und Personenvereinigungen, soweit auf diese die einzelnen Gewährleistungen ihrem Wesen nach anwendbar sind. Hierbei handelt es sich um ein Grundprinzip der Rechtsordnung, das auch auf Privatrechtsbeziehungen ausstrahlen kann.

Auch auf europäischer Ebene kommt dem Schutz vor Rassismus und Diskriminierung eine zentrale Bedeutung zu. So beschloss der Rat der Europäischen Union zwischen 2000 und 2004 vier Gleichbehandlungsrichtlinien. Diese wurden in Deutschland

durch das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz umgesetzt, welches im Schwerpunkt einen arbeits- und zivilrechtlichen Anwendungsbereich hat.

Damit ist das rechtliche Instrumentarium vorhanden, um bei der Bekämpfung von Rassendiskriminierung in all ihren Formen einen breiten Ansatz zu verfolgen. Eine ausdrückliche Definition der Rassendiskriminierung ist in diesen Vorschriften allerdings nicht enthalten. Hier ist die Regelung in Artikel 1 ICERD hilfreich:

„In diesem Übereinkommen bezeichnet der Ausdruck ‚Rassendiskriminierung‘ jede auf der Rasse, der Hautfarbe, der Abstammung, dem nationalen Ursprung oder dem Volkstum beruhende Unterscheidung, Ausschließung, Beschränkung oder Be-

vorzuehung, die zum Ziel oder zur Folge hat, dass dadurch ein gleichberechtigtes Anerkennen, Genießen oder Ausüben von Menschenrechten und Grundfreiheiten im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen oder jedem sonstigen Bereich des öffentlichen Lebens vereitelt oder beeinträchtigt wird.“

Auch die sonstigen Vorschriften von ICERD enthalten wichtige Konkretisierungen, die in der innerstaatlichen Rechtsanwendung zu berücksichtigen sind.

Mit dieser Broschüre soll ICERD bekannter werden: Sie macht die wichtigsten Informationen zu Inhalt und Bedeutung praktisch handhabbar und bündelt sie in deutscher Sprache – und leistet einen kleinen Beitrag dazu, dass nie wieder in Deutschland Menschen rassistisch diskriminiert werden.



Heiko Maas
Bundesminister der Justiz und für Verbraucherschutz

Inhalt

Geleitwort zur Informationsbroschüre „Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung“	2
I. Einleitung	6
II. Das Internationale Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD) vom 21. Dezember 1965 im Überblick	8
1. Rechtliche Wirkung in der deutschen Rechtsordnung	8
2. Die Regelungen des Übereinkommens	9
3. Die Überwachung des Übereinkommens durch den CERD-Ausschuss	14
III. Das Beschwerdeverfahren nach Artikel 14 ICERD	16
1. Ablauf	16
2. Zulässigkeitsvoraussetzungen	18
3. Inhalt und Rechtswirkung einer Meinung („opinion“) des Vertragsausschusses	18
4. Verhältnis zu anderen internationalen Beschwerdemechanismen	19
IV. Allgemeine Empfehlungen des Vertragsausschusses	20
1. Einführung	20
2. Ausgewählte Allgemeine Empfehlungen	21
V. Weiterführende Hinweise	23
VI. Anhang	25

I. Einleitung

In Deutschland besteht ein großer gesellschaftlicher und politischer Konsens über das Ziel, fremdenfeindliche, rassistische oder sonstige Diskriminierung, Intoleranz und Ausgrenzung sowie alle Bestrebungen, die dem Selbstverständnis eines weltoffenen und toleranten Landes in Europa entgegenlaufen, wirksam auf allen gesellschaftlichen Ebenen zu bekämpfen. Die strikte Ablehnung jeder denkbaren Form von Diskriminierung und Extremismus ist ein fundamentales Prinzip bei allen gesetzgeberischen Maßnahmen, bei der Tätigkeit der Gerichte und der staatlichen Verwaltung. Dies ergibt sich rechtlich sowohl aus der deutschen Verfassung, dem Grundgesetz¹, als auch aus mehreren europäischen und internationalen menschenrechtlichen Verträgen, die in Deutschland geltendes Recht sind. Die gesamte öffentliche Gewalt ist an diese Regelungen gebunden (Artikel 1 Absatz 3, 20 Absatz 3 des Grundgesetzes).

Gleichwohl existieren bewusste oder unbewusste, rassistische oder diskriminierende Vorurteile, Einstellungen und Handlungen nach wie vor in unterschiedlichem Ausmaß in der Gesellschaft und in Behörden und Organisationen, wie dies in der jüngsten Zeit beispielsweise im Zusammenhang mit der Aufarbeitung der Mordserie des so genannten NSU und nicht zuletzt im Kontext der Aufnahme einer großen Zahl von Geflüchteten auf beunruhigende Weise deutlich geworden ist. Rassistische Einstellungen und Diskriminierungen zu bekämpfen, stellt daher eine äußerst wichtige gesamtgesellschaftliche Daueraufgabe dar, die sich nicht in der Bekämpfung des Rechtsextremismus erschöpft.

Das Internationale Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination – ICERD) wurde am 21. Dezember 1965 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet (Resolution 2106A (XX)) und ist der erste weltweite, internationale Vertrag, der den Schutz der Menschen gegen jede Form rassistischer Diskriminierung sichern soll. Es wurde von der Menschenrechtskommission und dem Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen ausgearbeitet und ist am 4. Januar 1969 in Kraft getreten.

Danach haben sich auch Einrichtungen des Europarats (ECRI), der Europäischen Union (Grundrechteagentur) und der OSZE (ODIHR) mit dem Thema Rassismus und Diskriminierung befasst und hierbei immer wieder auf ICERD Bezug genommen.

Das ICERD-Übereinkommen, das bis zum 8. Juni 2017 von 178 Staaten ratifiziert wurde², ist von Deutschland bereits 1969 ratifiziert worden. Es gilt aufgrund des Vertragsgesetzes vom 9. Mai 1969 (Bundesgesetzblatt, 1969, II S. 961) in Verbindung mit Artikel 59 Absatz 2 Grundgesetz in Deutschland im Rang eines Bundesgesetzes³.

Artikel 1 ICERD definiert Umfang und Grenzen des Anwendungsbereichs des Übereinkommens und enthält im ersten Absatz eine Definition des Ausdrucks „Rassendiskriminierung“⁴:

1 Artikel 1 des Grundgesetzes vom 23. Mai 1949 lautet: „Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.“ Artikel 3 bestimmt weiterhin: „(1) Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich. (...) (3) Niemand darf wegen seines Geschlechtes, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden. Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden.“

2 Der aktuelle Stand der Ratifizierungen wird auf der Internetseite der Vereinten Nationen unter „Status of Treaties“ dokumentiert.

3 Der Text des Vertragsgesetzes findet sich in Anlage 1 zu dieser Broschüre.

4 Bei der Erstellung der vorliegenden Broschüre ist die Diskussion um die Verwendung der Begriffe „Rassendiskriminierung“ bzw. „rassistische Diskriminierung“ und „Rasse“ berücksichtigt worden. Es gibt nachvollziehbare Argumente für die Auffassung, dass der Begriff „rassistische Diskriminierung“ gegenüber „Rassendiskriminierung“ zu bevorzugen ist, um das Missverständnis zu vermeiden, dass unterschiedliche „Rassen“ existent seien. Deshalb sei auch der Begriff „Rasse“ generell zu vermeiden. Andererseits wird der Begriff „Rasse“ bzw. „Rassendiskriminierung“ in sehr

„In diesem Übereinkommen bezeichnet der Ausdruck ‚Rassendiskriminierung‘ jede auf der Rasse, der Hautfarbe, der Abstammung, dem nationalen Ursprung oder dem Volkstum beruhende Unterscheidung, Ausschließung, Beschränkung oder Bevorzugung, die zum Ziel oder zur Folge hat, daß dadurch ein gleichberechtigtes Anerkennen, Genießen oder Ausüben von Menschenrechten und Grundfreiheiten im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen oder jedem sonstigen Bereich des öffentlichen Lebens vereitelt oder beeinträchtigt wird.“

Diese Definition gilt im deutschen Recht unmittelbar und ist von der Verwaltung und den Gerichten anzuwenden. Sie umfasst vielfältige Formen der direkten und indirekten Diskriminierung ist insbesondere nicht auf Fälle beschränkt, die in einem Zusammenhang mit der Ideologie des Nationalsozialismus stehen oder den Tatbestand der Volksverhetzung (§ 130 Strafgesetzbuch) verwirklichen. Die Definition umfasst zudem auch solche Fälle, in denen eine Diskriminierung herbeigeführt wird, ohne dass sich die handelnde Person dessen bewusst ist.

Das Übereinkommen enthält unter anderem die Grundverpflichtung der Staaten, eine Politik zu verfolgen, die sich umfassend gegen jede Form von Rassismus richtet und das Verständnis unter den Menschen fördert (Art. 2 Abs. 1 ICERD). Über die Umsetzung der sich aus dem Übereinkommen ergebenden Verpflichtungen berichtet die Bundesrepublik in regelmäßigen Staatenberichten an den

zuständigen Vertragsausschuss CERD, der nach Artikel 8 Absatz 1 des Übereinkommens bei den Vereinten Nationen eingesetzt wurde und sich aus 18 unabhängigen Sachverständigen zusammensetzt, die von den Vertragsstaaten für eine Amtszeit von 4 Jahren gewählt werden. Die Staatenberichte Deutschlands werden zu diesem Zweck zwischen den zuständigen Bundesministerien und mit den Bundesländern abgestimmt und schließlich vom Bundeskabinett verabschiedet. Sie werden auf der Internetseite des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz veröffentlicht und jeweils dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat übermittelt⁵. Die deutschen Staatenberichte finden sich auch auf der Internetseite des Vertragsausschusses⁶.

Daneben gibt es in bestimmten Fällen auch die Möglichkeit, dass der Vertragsausschuss sich mit individuellen Beschwerden befasst und gegenüber den Vertragsstaaten Empfehlungen zu diesen Beschwerdesachen abgibt⁷.

Mit dieser Broschüre soll ein Beitrag dazu geleistet werden, das Internationale Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von „Rassendiskriminierung“ (ICERD) vom 21. Dezember 1965 bekannter zu machen. Sie soll die wichtigsten Informationen zu seinem Inhalt und seiner Bedeutung praktisch handhabbar und in deutscher Sprache bündeln. Die Broschüre erhebt nicht den Anspruch auf Vollständigkeit. In Abschnitt V sind einige weiterführende Hinweise aufgeführt. Die Informationen in dieser Broschüre stellen keinen Rechtsrat dar und sind insofern unverbindlich.

vielen nationalen und internationalen Normtexten verwendet. Auch die offizielle Bezeichnung des VN-Ausschusses sowie die geltende deutsche Fassung der Konvention (veröffentlicht im Bundesgesetzblatt 1969 II Seite 961) enthält den Begriff der „Rassendiskriminierung“. Entsprechendes gilt für die deutsche Übersetzung von „national or ethnic origin“ (Art. 1 ICERD) mit „nationaler Ursprung“ und „Volkstum“. Als Alternative werden heutzutage zum Teil die Begriffe „nationale Herkunft“ bzw. „ethnische Herkunft“ vorgeschlagen. In der vorliegenden Broschüre wird der Originalwortlaut verwendet, der als Ausdruck der Zeitgeschichte und in seinem Kontext zu verstehen ist. Klarstellend sei jedoch noch einmal darauf hingewiesen (entsprechend bereits 19.-22. Staatenbericht der Bundesrepublik zu ICERD), dass Theorien, mit denen versucht wird, die Existenz verschiedener menschlicher Rassen zu belegen, von der Bundesregierung ausdrücklich zurückgewiesen werden. Im weiteren Text werden die Begriffe „Rassendiskriminierung“ und „Rasse“ sowie „nationaler Ursprung“ und „Volkstum“ vor diesem Hintergrund in Anführungszeichen verwendet.

5 Näher zum so genannten Staatenberichtsverfahren siehe Abschnitt II.2.

6 Siehe Abschnitt V.2.

7 Näher zum Individualbeschwerdeverfahren siehe Abschnitt III.



II. Das Internationale Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD) vom 21. Dezember 1965 im Überblick

1. Rechtliche Wirkung in der deutschen Rechtsordnung

Das ICERD wurde zwischen souveränen Staaten geschlossen und ist ein internationaler, völkerrechtlicher Vertrag. Seine rechtliche Relevanz beschränkt sich jedoch nicht auf die Ebene der Vereinten Nationen oder Verfahren vor internationalen Gerichtshöfen. Im Gegenteil, seine Vorschriften gelten innerhalb der deutschen Rechtsordnung.

Diese Wirkung wird durch das „Gesetz zu dem Internationalen Übereinkommen vom 7. März 1966 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung“ vom 9. Mai 1969 herbeigeführt, das im Anhang abgedruckt ist. Das Gesetz enthält die völkerrechtlich verbindlichen Sprachfassungen des Abkommens (englisch und französisch) und die amtliche deutsche Übersetzung. Die deutsche Übersetzung von 1969 ist damit Bestandteil des Bundesrechts.

Gerichte und Behörden haben ICERD daher unmittelbar und im Rang eines Bundesgesetzes anzuwen-

den, soweit die anzuwendende Vorschrift hinreichend bestimmt ist. Die Frage, ob eine Vorschrift hinreichend bestimmt ist, muss im Wege der Auslegung für jede Vorschrift einzeln entschieden werden. Ist dies der Fall, können sich Privatpersonen gegenüber Behörden und vor Gericht auf die Vorschrift berufen.

Das Bundesverfassungsgericht hat zudem entschieden, dass internationale Menschenrechtsverträge bei der Auslegung der im Grundgesetz geregelten Grundrechte heranzuziehen sind. Folglich müssen staatliche Stellen immer dann, wenn sie die Grundrechte anwenden, die einschlägigen Regelungen aus dem ICERD „mitdenken“. Dies ist wichtig, weil die Grundrechte den Bundes- und Landesgesetzen vorgehen.

Die genannten Grundsätze finden auch bei denjenigen Gesetzen Anwendung, die zeitlich später erlassen worden sind als ICERD. Hier ist also kein Raum für den ansonsten geltenden Rechtsgrundsatz, dass ein Bundesgesetz durch ein späteres Gesetz verdrängt werden kann.

Vertiefung: Verfassungsrechtliche Grundlagen und Maßstäbe

Der vorgehenden Darstellung liegt insbesondere die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zugrunde. Einen Überblick bietet die Kommentarliteratur zu Art. 59 Abs. 2 Grundgesetz (anstelle vieler: Jarass/Pieroth, GG, 14. Aufl., Art. 59 Rz. 17–19).

Die Vorschriften von ICERD gelten in dem Rang eines Bundesgesetzes, weil das Vertragsgesetz vom 9. Mai 1969 ein Bundesgesetz ist (Art. 59 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz).

Der Rang als Bundesgesetz bewirkt in Verbindung mit Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz, dass deutsche Gerichte die vertraglichen Vorschriften wie anderes Gesetzesrecht des Bundes im Rahmen methodisch vertretbarer Auslegung zu beachten und anzuwenden haben. Eine Vorschrift ist jedoch nur dann unmittelbar anwendbar bzw. vollzugsfähig („self-executing“), wenn sie hinreichend bestimmt ist und keiner Ausführungsgesetzgebung bedarf (BVerfG, Beschluss v. 19. September 2006, 2 BvR 2115/01, Rz. 53, 54 – juris). Das ist für jede Vorschrift einzeln zu prüfen. Ob zudem die Vorschrift auch noch ein subjektives Recht vermittelt, muss ebenfalls für jede Vorschrift durch Auslegung des Vertrags geprüft werden, etwa anhand von Wort-

laut, Systematik oder Sinn und Zweck (vgl. BGH, Urteil v. 13. Oktober 1969, III ZR 187/68, Rz. 57 – juris = BGHZ 52, 371/383f).

Internationale Menschenrechtsverträge sind bei der Auslegung der deutschen Grundrechte wegen des Bekenntnisses zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten zu berücksichtigen (Art. 1 Abs. 2 Grundgesetz, in Verbindung mit Art. 59 Abs. 2 Grundgesetz). In diesem Zusammenhang ist die Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes beachtlich. Das Grundgesetz ist nach Möglichkeit so auszulegen, dass ein Konflikt mit völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik nicht entsteht. Die Völkerrechtsfreundlichkeit findet unter anderem dort ihre Grenzen, wo der Grundrechtsschutz aus dem Grundgesetz selbst eingeschränkt wird oder die Auslegung nach den anerkannten Methoden der Gesetzesauslegung und Verfassungsinterpretation nicht mehr vertretbar erscheint (BVerfG, Beschluss v. 14. Oktober 2004, 2 BvR 1481/04, Rz. 32 – juris; BVerfG, Beschluss v. 8. Juli 2010, 2 BvR 2485/07 u.a., Rz. 24 – juris; BVerfG, Urteil v. 4. Mai 2011, 2 BvR 2333/08 u.a., Rz. 90, 93 – juris; BVerfG, Beschluss v. 5. Juli 2013, 2 BvR 708/12, Rz. 21 – juris; BGH, Beschluss v. 13. Januar 2014, Az.: X ZB 18/12, Rz. 20, 21 – juris).

2. Die Regelungen des Übereinkommens

Das ICERD unterteilt sich in eine Präambel und einen Vorschriftenteil. Die Präambel enthält ausschließlich nicht bindende Aussagen, die allenfalls als Orientierungshilfe bei der Auslegung des Vorschriftenteils herangezogen werden können. Diese eher programmatischen Ausführungen können unter Umständen dienlich sein, um den Rahmen oder die Zielrichtung der einzelnen Vorschriften zu bestimmen.

Der Vorschriftenteil ist in drei Teile gegliedert. Teil I enthält in Art. 1 bis 7 die „eigentlichen“ inhaltlichen

Regelungen, etwa die Definition von Rassismus (Art. 1) oder die Verpflichtung der Vertragsstaaten, jede Verbreitung von Ideen, die sich auf die Überlegenheit einer „Rasse“ gründen, gesetzlich unter Strafe zu stellen (Art. 4 lit. a).

Teil II befasst sich mit Verfahrensfragen und regelt in Art. 8 bis 16 die Errichtung und Funktionsweise des Vertragsausschusses. Der Vertragsausschuss überwacht die Einhaltung von ICERD durch die Vertragsstaaten.

Teil III enthält die bei völkerrechtlichen Verträgen üblichen Schlussklauseln, etwa zu den Bedingungen des Inkrafttretens des Übereinkommens.

Im Folgenden wird ein Überblick über die inhaltlichen Vorschriften in Teil I von ICERD gegeben.⁸ Es werden zunächst allgemeine Fragen besprochen, die alle Vorschriften betreffen. Anschließend werden einzelne Vorschriften kurz vorgestellt. Eine deutsche Übersetzung des Übereinkommens findet sich im Anhang.

a) Allgemeines zur Regelungsstruktur der ICERD-Vorschriften

Die in ICERD enthaltenen Vorschriften regeln verschiedenste Themenbereiche. Die Vertragsstaaten sind zum Beispiel verpflichtet, selbst jegliche rassistische Diskriminierung zu unterlassen und rassistische Gewalt und Hassrede strafrechtlich zu verfolgen. Sie müssen mit Bildungsmaßnahmen Vorurteile, die zu rassistischer Diskriminierung führen, bekämpfen. Das Übereinkommen gewährleistet, unter anderem, die Gleichheit jedes Menschen vor dem Gesetz, ohne Unterschied der „Rasse“, der Hautfarbe, des „nationalen Ursprungs“ oder des „Volkstums“.

Der Wortlaut der Vorschriften ist allgemein gehalten. Das ist bei menschenrechtlichen Verträgen üblich, wie auch in Grundrechtskatalogen nationaler Verfassungen. Der Normtext soll auf eine unvorhersehbare Vielfalt möglicher Lebenssituationen anwendbar sein. Dies schließt neue Entwicklungen ein, die bei Ausarbeitung der Konvention vor über 50 Jahren noch nicht vorhersehbar waren. Ein Beispiel hierfür ist das heutige Problem rassistischer Inhalte in sozialen Online-Netzwerken.



⁸ Hinsichtlich Teil II des ICERD wird auf den folgenden Abschnitt II.3. „Überwachung des Übereinkommens durch den CERD-Ausschuss“ sowie den Abschnitt III. „Das Beschwerdeverfahren nach Artikel 14 CERD“ verwiesen.

An dieser Stelle soll in aller Kürze und ohne Anspruch auf Vollständigkeit auf wiederkehrende Grundfragen hingewiesen werden, die sich bei allen Vorschriften stellen. Ihre abschließende Beantwortung ist letztlich Sache der Gerichte und oft eine Frage des Einzelfalls.

Zunächst ist zu unterscheiden zwischen Vorschriften, die einen Vertragsstaat verpflichten, ein Verhalten zu unterlassen (negative Pflichten) und solchen, die zu einem aktiven Handeln verpflichten (positive Pflichten). Im ersten Fall ist es dem Vertragsstaat verboten, bestimmte Handlungen vorzunehmen. Im zweiten Fall ist er gehalten, selbst aktiv zu werden und etwas zu tun. Zum Beispiel sind die Vertragsstaaten einerseits verpflichtet, rassistische Diskriminierungen zu unterlassen (negative Pflicht). Andererseits schreibt ICERD den Vertragsstaaten vor, jede Verbreitung von Ideen, die sich auf die Überlegenheit einer Rasse gründen, unter Strafe zu stellen (positive Pflicht, Art. 4 lit. a ICERD). Hieraus kann sich im Einzelfall eine gesetzgeberische Handlungspflicht ergeben. Eine positive Pflicht ist auch die Verpflichtung zur Gewährleistung wirksamer Rechtsbehelfe, etwa gegen rassistische Hassreden (Art. 6 ICERD). Als Konsequenz sind die zuständigen staatlichen Stellen verpflichtet, alles Mögliche zu tun, um Individuen vor rassistisch motivierten Straftaten zu schützen und die Taten effektiv zu verfolgen. Den Staaten kommt bei der Frage, wie sie ihre Handlungspflichten umsetzen, ein gewisser Entscheidungsspielraum zu. Dieser kann bei manchen Pflichten, etwa Aufklärungsmaßnahmen gegen rassistische Vorurteile (Art. 7 ICERD), sehr weit sein.

Es ist zwischen positiven Verpflichtungen zu differenzieren, die gegenüber dem Individuum bestehen und im konkreten Fall zu einem Handeln verpflichten, und jenen, die abstrakt zu bestimmten Politiken anhalten. Letztere können Einzelne nicht vor Gericht einfordern. Auch dies ist für jede Vorschrift und Situation einzeln zu beurteilen.

Schließlich stellt sich die Frage, wie positive Pflichten aus ICERD zu anderen menschenrechtlichen Verpflichtungen stehen. ICERD verpflichtet die Vertragsstaaten, auf einer Vielzahl von Feldern gegen Rassismus tätig zu werden – etwa durch den Abbau von Vorurteilen in der Gesellschaft durch Bildungsmaßnahmen, die Unterstützung von zivilgesell-

schaftlichen Initiativen gegen Rassismus oder die strafrechtliche Verfolgung von Gewalt und Hetze (siehe folgender Abschnitt). Zur Umsetzung sind verschiedenste Lösungen denkbar. Sie reichen von öffentlichen Stellungnahmen von Regierungsgliedern gegen rassistische Einstellungen über die Gestaltung von Lehrplänen in den Schulen bis hin zur Strafverfolgung als schärfste Maßnahme. Ein Vertragsstaat, der Schutzmaßnahmen gegen rassistische Handlungen Dritter ergreift, agiert nicht in einem rechtlichen Vakuum. In der Regel ist er auch anderen menschenrechtlichen Konventionen beigetreten, die es einzuhalten gilt. In manchen Fällen kann die Frage aufkommen, ob einer staatlichen Maßnahme gegen Rassismus die Menschenrechte anderer entgegenstehen. Dies betrifft vor allem die Meinungsfreiheit bei Maßnahmen gegen rassistische Äußerungen, beispielsweise bei der strafrechtlichen Verfolgung von Hassrede im Sinne von Art. 4 ICERD.

Die Meinungsfreiheit wird unter anderem in Art. 19 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt) sowie in Art. 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) garantiert. Der freie Austausch von Meinungen ist ein wesentlicher Eckpfeiler der Demokratie, in der Äußerungen Anderer grundsätzlich auch dann ausgehalten werden müssen, wenn sie den eigenen entgegenstehen, selbst wenn sie schockierend oder verletzend sind. Art. 4 ICERD enthält seinerseits den ausdrücklichen Vorbehalt der „gebührende(n) Berücksichtigung der in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte niedergelegten Grundsätze“, worunter die Meinungsfreiheit fällt.

Dies bedeutet jedoch nicht, dass sich Urheberinnen und Urheber rassistischer Äußerungen auf die Meinungsfreiheit berufen können. Der Schutz der Meinungsfreiheit ist nicht grenzenlos. Er bietet Raum für staatliche Schutzmaßnahmen gegen derartige Äußerungen, insbesondere wenn sie unter den Begriff der Hassrede gemäß Art. 4 ICERD fallen. Art. 19 des Zivilpakts und Art. 10 der EMRK erlauben Einschränkungen der Meinungsfreiheit, etwa zum Schutz der Rechte Dritter, ihres Rufes oder der Verhütung von Straftaten, solange die Einschränkungen auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen und verhältnismäßig sind. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat zudem entschieden, dass Äu-



ßerungen, die darauf abzielen, die Meinungsfreiheit zu missbrauchen, um die in der EMRK garantierten Menschenrechte zu zerstören, oder sich gegen die Grundlagen der EMRK wenden, schon keine „Meinung“ im Sinne der Meinungsfreiheit und deshalb von vornherein von deren Schutz ausgenommen sind. Dies folgt aus Art. 17 der EMRK, der einen solchen Missbrauch verbietet (M’Bala M’Bala ./ . Frankreich, Beschluss v. 20. Oktober 2015, Nr. 25239/13, Rz. 32 ff.; vgl. allgemein zu Beleidigungen, ohne Bezug zu rassistischen Inhalten: BVerfG, Beschluss v. 10. Oktober 1995, 1 BvR 1476/91, Rz. 120 ff. – juris).

Vor diesem Hintergrund ist etwa im deutschen Strafrecht die Regelung des § 130 Strafgesetzbuch (Volksverhetzung) gerechtfertigt. Damit wird die Verpflichtung aus Art. 4 ICERD umgesetzt, rassistische Hassrede zu verbieten und strafrechtlich zu verfolgen. Je nach Einzelfall können auch die weiteren strafrechtlichen Bestimmungen der §§ 185 ff. Strafgesetzbuch (Beleidigung) anwendbar sein.

Ob die Voraussetzungen dieser Regelungen erfüllt sind, muss für jeden Fall einzeln geprüft werden.

b) Ausgewählte Vorschriften von ICERD

Im Folgenden soll – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – ein Überblick über die aus deutscher Sicht wichtigsten Regelungen des ICERD gegeben werden. Für mögliche Beschwerdeverfahren durch Betroffene sind vor allem Art. 1, 5 und 6 ICERD relevant.

In Art. 1 Abs. 1 ICERD wird der Begriff der „Rassendiskriminierung“ definiert (siehe Einleitung, Seite 7). Die Definition enthält vier Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen. *Erstens* muss eine Ungleichbehandlung vorliegen („Unterscheidung, Ausschließung, Beschränkung oder Bevorzugung“).

Zweitens muss diese Ungleichbehandlung auf einem der Unterscheidungsmerkmale beruhen, die von der Definition erfasst werden (etwa der Hautfarbe). Die Definition umfasst sowohl direkte als auch indirekte Formen der Diskriminierung. Unter den Begriff der direkten Diskriminierung fallen Maßnahmen, die unmittelbar an ein verbotenes Unterscheidungsmerkmal anknüpfen. Dies wäre etwa bei Gesetzen der Fall, in denen ausdrücklich eine Personengruppe anders behandelt wird als andere. Indirekte Diskriminierung ist gegeben, wenn eine auf den ersten Blick neutral gehaltene Maßnahme eine bestimmte Gruppe faktisch benachteiligt. Wichtig ist folgender Aspekt: Für das Vorliegen einer rassistischen Diskriminierung ist es unerheblich, ob die Benachteiligung bewusst oder unbewusst erfolgt. Dies geht aus dem Wortlaut von Art. 1 ICERD hervor, wonach Unterscheidungen eine rassistische Diskriminierung darstellen können, wenn sie eine Beeinträchtigung „zum Ziel oder zur Folge“ haben. Damit können Maßnahmen oder Gesetze „rassistisch“ im Sinne von ICERD sein, auch wenn die handelnden Personen sich dessen nicht bewusst waren und den Vorwurf des „Rassismus“ weit von sich weisen würden.

Drittens muss die Ungleichbehandlung die in der Definition genannte Rechtsbeeinträchtigung bezwecken oder bewirken („die zum Ziel oder ...“)⁹.

Viertens darf die Ungleichbehandlung keinem legitimen, im Einklang mit dem Sinn und Zweck der Konvention stehenden Ziel dienen und sachlich nicht gerechtfertigt sein. Dieses Element ergibt sich nicht aus dem Wortlaut, sondern aus der Auslegung von ICERD.¹⁰



Art. 1 ICERD enthält des Weiteren folgende Grundsätze:

- › Keine Anwendbarkeit des Übereinkommens bei Ungleichbehandlungen zwischen eigenen und fremden Staatsangehörigen;
- › keine Anwendbarkeit bezogen auf das Staatsangehörigkeitsrechts der Vertragsstaaten, sofern dieses Recht nicht Angehörige eines bestimmten Staates diskriminiert;
- › Zulässigkeit von Andersbehandlung zum Abbau von Benachteiligungen, sofern dadurch nicht die Beibehaltung getrennter Rechte für verschiedene Gruppen bewirkt wird und sofern die Andersbehandlung nicht fortgeführt wird, nachdem die Benachteiligungen abgebaut wurden.

Daraus folgt, dass ICERD den Vertragsstaaten grundsätzlich – vorbehaltlich des Schutzes durch andere Menschenrechtsverträge – nicht verbietet, in ihrem nationalen Recht zwischen eigenen und fremden Staatsangehörigen zu unterscheiden. Nichtstaatsangehörige werden jedoch weiterhin durch ICERD geschützt, soweit eine Unterscheidung nicht nach der Staatsangehörigkeit, sondern nach anderen Kriterien erfolgt, die unter Art. 1 ICERD fallen (etwa Hautfarbe oder ethnische Herkunft). Zeitlich befristete Maßnahmen zum Ausgleich von Diskriminierungen (positive Diskriminierungen/ „affirmative action“) sind unter bestimmten Voraussetzungen ebenfalls zulässig.

⁹ Vgl. die nicht abschließende Aufzählung von Rechten in Art. 5 ICERD.

¹⁰ So auch der Vertragsausschuss in Rz. 8 der Allgemeinen Empfehlung Nr. 32, UN Doc. CERD/C/GC/32, 24. September 2009.

Die Definition der „Rassendiskriminierung“ in Art. 1 ICERD bestimmt somit darüber, welche Situationen von ICERD erfasst werden. Die Definition ist auch anwendbar, wenn deutsche Gesetze Regelungen gegen rassistische Diskriminierung treffen, ohne diesen Begriff zu definieren, beispielsweise § 1 des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (BAG, Urteil v. 21. Juni 2012, Az.: AZR 364/11, Rz. 31 – juris).

In Art. 2 ICERD verurteilen die Vertragsstaaten die „Rassendiskriminierung“ und verpflichten sich, mit allen geeigneten Mitteln eine Politik zu ihrer Beseitigung zu verfolgen. Dies wird in den Pflichten konkretisiert,

- › als Vertragsstaat jegliche Form der „Rassendiskriminierung“ zu unterlassen;
- › jegliche Förderung von „Rassendiskriminierung“ durch andere zu unterlassen und jede durch Personen, Gruppen oder Organisationen ausgeübte „Rassendiskriminierung“ mit allen geeigneten Mitteln, einschließlich durch den Erlass der erforderlichen Rechtsvorschriften, zu verbieten oder zu beenden;
- › alle Gesetze und Verwaltungsmaßnahmen auf eine rassistisch diskriminierende Wirkung zu überprüfen und sie im Falle einer solchen Wirkung zu ändern, aufzuheben oder für nichtig zu erklären;
- › antirassistische Bestrebungen zu fördern;
- › besondere und konkrete Maßnahmen auf sozialem, wirtschaftlichem, kulturellem und anderem Gebiet zu treffen, um einen hinreichenden Schutz vor rassistischer Diskriminierung sicherzustellen, mit dem Ziel, einen gleichberechtigten Genuss der Menschenrechte und Grundfreiheiten in vollem Umfang zu gewährleisten.

Art. 4 ICERD richtet sich gegen jede Form von rassistischer Hassrede, die von den Vertragsstaaten unter anderem unter Strafe zu stellen ist:

„Die Vertragsstaaten verurteilen jede Propaganda und alle Organisationen, die auf Ideen oder Theorien hinsichtlich der Überlegenheit einer Rasse oder einer Personengruppe bestimmter Hautfarbe oder Volkszugehörigkeit beruhen oder die irgendeine Form von Rassenhass und Rassendiskriminierung zu rechtfertigen oder zu fördern suchen; sie verpflichten sich, unmittelbare und positive Maßnahmen zu treffen, um jedes Aufreizen zur Rassendiskriminierung und alle rassistisch diskriminierenden Handlungen auszumerzen; zu diesem Zweck übernehmen sie unter gebührender Berücksichtigung der in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte niedergelegten Grundsätze und der ausdrücklich in Artikel 5 des vorliegenden Übereinkommens genannten Rechte unter anderem folgende Verpflichtungen:

- a) *jede Verbreitung von Ideen, die sich auf die Überlegenheit einer Rasse oder den Rassenhass gründen, jedes Aufreizen zur Rassendiskriminierung und jede Gewalttätigkeit oder Aufreizung dazu gegen eine Rasse oder eine Personengruppe anderer Hautfarbe oder Volkszugehörigkeit sowie jede Unterstützung rassenkämpferischer Betätigung einschließlich ihrer Finanzierung zu einer nach dem Gesetz strafbaren Handlung zu erklären,*
- b) *alle Organisationen und alle organisierten oder sonstigen Propagandatätigkeiten, welche die Rassendiskriminierung fördern und dazu aufreizen, als gesetzwidrig zu erklären und zu verbieten und die Beteiligung an derartigen Organisationen oder Tätigkeiten als eine nach dem Gesetz strafbare Handlung anzuerkennen,*
- c) *nicht zuzulassen, dass staatliche oder örtliche Behörden oder öffentliche Einrichtungen die Rassendiskriminierung fördern oder dazu aufreizen.“*

Art. 5 ICERD benennt besonders wichtige Menschenrechte, deren Genuss frei von rassistischer Diskriminierung zu gewährleisten ist. Die Aufzählung ist nicht abschließend („dies gilt insbesondere für folgende Rechte“), so dass im Ergebnis alle Menschenrechte von dem Diskriminierungsverbot umfasst sind. Diese ergeben sich aus anderen Menschenrechtsverträgen, zum Beispiel der Europäischen Menschenrechtskonvention.



Art. 6 ICERD sieht zum einen vor, dass die Vertragsstaaten jeder Person in ihrem Hoheitsbereich einen wirksamen Schutz und wirksame Rechtsbehelfe durch die nationalen Gerichte und sonstige staatliche Einrichtungen, etwa Behörden, gegen alle rassistisch diskriminierenden Handlungen gewährleisten. Zum anderen müssen die Vertragsstaaten jeder Person das Recht gewährleisten, gerichtlich eine gerechte und angemessene Entschädigung oder Genugtuung für jeden infolge von „Rassendiskriminierung“ erlittenen Schaden zu verlangen. Die Vorschrift bezieht sich nicht nur auf zivil-, sondern auch auf strafrechtliche und verwaltungsrechtliche Verfahren. Sie impliziert ein Recht des Einzelnen auf eine effektive Untersuchung und ggf. Ahndung der jeweiligen Vorfälle durch Polizei und Justiz.

In Art. 7 ICERD verpflichten sich die Vertragsstaaten, Vorurteile in der Gesellschaft, die zu rassistischer Diskriminierung führen, zu bekämpfen, insbesondere mit Maßnahmen auf dem Gebiet des Unterrichts, der Erziehung, Kultur und Information.

3. Die Überwachung des Übereinkommens durch den CERD-Ausschuss

Wie bereits in der Einleitung erwähnt, sind die Vertragsstaaten verpflichtet, dem Generalsekretär der Vereinten Nationen zur Beratung durch den Vertragsausschuss regelmäßig einen Staatenbericht vorzulegen, in dem sie über die zur Durchführung von ICERD getroffenen Gesetzgebungs-, Gerichts-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen alle zwei Jahre berichten (Art. 9 ICERD).

Der Vertragsausschuss kann den Vertragsstaaten für die Vorlage der Staatenberichte auch von der Zweijahresfrist abweichende (kürzere oder längere) Fristen setzen. Er kann auf diese Weise zum Ausdruck bringen, ob er – im weltweiten Maßstab – eine engmaschige Kontrolle des jeweiligen Vertragsstaates für erforderlich erachtet oder nicht. Gegenüber Deutschland hat der Ausschuss die Zusammenfassung mehrerer Berichte gestattet, so dass sich in der Praxis ein deutlicher längerer Berichtszeitraum ergeben hat¹¹.

¹¹ Siehe etwa 2015: „19. bis 22. Periodischer Bericht der Bundesrepublik Deutschland“.

Die Staatenberichte der Bundesregierung zu ICERD werden jeweils auf der Internetseite des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz sowie auf der Internetseite des Vertragsausschusses veröffentlicht, nachdem sie offiziell bei den Vereinten Nationen eingereicht wurden.¹²

Ein deutscher Staatenbericht, der einheitlich im Namen von Bund und Ländern abgegeben wird, erfordert in einem föderalen System wie dem deutschen einen sehr umfangreichen Abstimmungsprozess, in den auch zivilgesellschaftliche Organisationen einbezogen werden. Bedeutsam ist insoweit bei dem Thema „Rassismus“, dass es sich um ein Querschnittsthema handelt. Die konkreten Einzelfragen sind verschiedenen Politikbereichen zuzuordnen und fallen damit zum einen in die Zuständigkeit verschiedener Bundesministerien, zum anderen sind vielfach auch Kernkompetenzen der Bundesländer betroffen (z.B. Bildung, Justiz, Polizei). Über die vielfältigen Maßnahmen, Initiativen und Projekte der Bundesländer mit einem Bezug zum Thema Rassismus und Diskriminierung hat die Bundesregierung keinen permanenten Überblick. Es ist daher erforderlich, für die Erstellung eines Staatenberichts zunächst mit einer Vielzahl von staatlichen Stellen Kontakt aufzunehmen und die nötigen Informationen zusammenzutragen. Der schließlich auch textlich mit allen beteiligten staatlichen Stellen abgestimmte Bericht wird vom Bundeskabinett formal als Bericht der Bundesrepublik Deutschland beschlossen und sodann den Vereinten Nationen übermittelt.

Die Verfahrensregeln der Vereinten Nationen sehen unabhängig davon vor, dass die zivilgesellschaftlichen Organisationen ihre eigene Sichtweise in sog. Parallelberichten ebenfalls an den jeweiligen Vertragsausschuss übermitteln können.



Wenn der Vertragsausschuss den Staatenbericht auf die Tagesordnung setzt (was manchmal mit großem zeitlichem Abstand zum Eingang erfolgt), findet in Genf ein sog. Präsentationstermin statt. Dafür reist eine staatliche Delegation an, die den Bericht vorstellt und den Ausschussmitgliedern für Fragen und zur Diskussion zur Verfügung steht. Die Vertragsausschüsse führen üblicherweise im unmittelbaren zeitlichen Zusammenhang zum Präsentationstermin auch gesonderte Termine mit den zivilgesellschaftlichen Organisationen durch. Im Anschluss an den Präsentationstermin fasst der Vertragsausschuss sogenannte Schlussfolgerungen (auch: „Empfehlungen“), die an den Vertragsstaat gerichtet sind und veröffentlicht werden. Auf diese Schlussfolgerungen muss der Staat im nächsten Staatenbericht eingehen¹³.

¹² Siehe Abschnitt V.2.

¹³ Es besteht auch die Möglichkeit (und wird teilweise so praktiziert), dass der Vertragsausschuss einzelne Schlussfolgerungen als besonders wichtig hervorhebt und dazu bereits früher eine Stellungnahme erbittet.

III. Das Beschwerdeverfahren nach Artikel 14 ICERD

Der Vertragsausschuss kann Beschwerden von Betroffenen entgegennehmen, die der Meinung sind, ein Vertragsstaat habe sie in einem Recht aus ICERD verletzt. Dazu muss der Vertragsstaat eine Erklärung abgegeben haben, die Zuständigkeit des Ausschusses für derartige Beschwerden anzuerkennen. Deutschland hat eine entsprechende Erklärung am 30. August 2001 abgegeben (Bundesgesetzblatt, 2001 II S. 1278).

Sofern die Beschwerde die Zulässigkeitsvoraussetzungen erfüllt, gibt der Vertragsausschuss seine rechtliche *Meinung* („opinion“) zu dem Fall bekannt und nimmt insbesondere Stellung zu der Frage, ob nach seiner Auffassung eine Vorschrift des ICERD durch den Vertragsstaat verletzt wurde.

Im Folgenden wird zunächst der Ablauf des Verfahrens skizziert (1.). Anschließend werden kurz die Voraussetzungen behandelt, unter denen eine Beschwerde überhaupt zulässig ist (2.). Genauso relevant wie die Zulässigkeitsvoraussetzungen ist die Frage, welchen Inhalt und welche rechtliche

Wirkung eine Meinung („opinion“) des Ausschusses hat (3.). Hier bestehen entscheidende Unterschiede zu Urteilen der Menschengerichtshöfe, etwa des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. Weil die Europäische Menschenrechtskonvention ebenfalls vor rassistischer Diskriminierung schützt und die Bundesrepublik Vertragspartei ist, steht Betroffenen auch dieser Rechtsweg offen. Daher sollte eine bewusste Entscheidung darüber getroffen werden, ob Beschwerde vor dem ICERD-Ausschuss oder vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte erhoben wird (4.).

1. Ablauf

Sofern die unten näher beschriebenen Zulässigkeitsvoraussetzungen erfüllt sind, können Personen, die sich durch einen Vertragsstaat in ihren Rechten aus dem ICERD verletzt sehen, Beschwerde beim Vertragsausschuss einreichen. Das Verfahren ist grundlegend in Art. 14 ICERD geregelt, der in Art. 69 bis 97 der Verfahrensordnung des Ausschusses konkretisiert wird.¹⁴ Die folgenden Ausführungen geben den derzeitigen Stand wieder und können auf der Internetseite des Ausschusses und des Hochkommissars für Menschenrechte der Vereinten Nationen nachgelesen werden (siehe Abschnitte V.1. und V.2.).

Für das Verfahren selbst werden von den Vereinten Nationen keine Gebühren erhoben. Personen, die eine Beschwerde eingelegt haben, müssen sich nicht anwaltlich vertreten lassen. Es ist jedoch ratsam, sich anwaltliche Beratung zu holen. Weder vor dem Vertragsausschuss noch vor deutschen Stellen besteht die Möglichkeit, Prozesskostenhilfe zu beantragen, um anwaltliche Kosten oder andere Auslagen, etwa Porto- oder Übersetzungskosten, erstattet zu bekommen.



¹⁴ Die aktuelle Verfahrensordnung findet sich auf der Website des Vertragsausschusses. Siehe dazu Abschnitt V.2.

Die Beschwerde wird vom Hochkommissar für Menschenrechte der Vereinten Nationen entgegengenommen (Adresse und weiterführende Hinweise siehe unter V.1.). Es existiert keine ausdrückliche Regelung, in welcher Sprache die Beschwerde einzureichen ist. Laut Hochkommissariat werden nur Beschwerden in den offiziellen Sprachen der Vereinten Nationen, Englisch, Französisch, Arabisch, Russisch und Spanisch akzeptiert (Internetadresse in Abschnitt V.1.).

Das Verfahren wird in aller Regel schriftlich geführt. Der Vertragsausschuss kann die beschwerdeführende Person, ihren rechtlichen Beistand oder den beschwerdegegnerischen Staat einladen, um sich ergänzend ein Bild von der Sachlage zu machen oder Fragen zur Begründetheit der Beschwerde zu stellen (Art. 94 Abs. 5 VerfO). Dies dürfte jedoch die absolute Ausnahme sein.

Auf der Website des ICERD ist ein Musterformular erhältlich, in dem alle Angaben abgefragt werden, die für die Erhebung einer Beschwerde von Relevanz sind und deren Vollständigkeit eine Vorbedingung für die Registrierung der Beschwerde ist (siehe Abschnitt V.2.). Es obliegt der beschwerdeführenden Person darzulegen, dass ihre Beschwerde alle Zulässigkeitsvoraussetzungen erfüllt und warum sie sich in einem Recht aus dem ICERD verletzt sieht.

Nachdem die Beschwerde registriert wurde, wird sie dem Vertragsstaat, gegen den sie sich richtet, offiziell übermittelt.

Anschließend beginnt die Phase des Verfahrens, in der der Vertragsausschuss über die Zulässigkeit und Begründetheit der Beschwerde entscheidet (siehe insbesondere Art. 92 und 94 VerfO). Nur wenn eine Beschwerde die Zulässigkeitskriterien erfüllt, beschäftigt sich der Vertragsausschuss mit der Frage, ob die Beschwerde begründet ist, das heißt, ob ein Recht aus dem ICERD verletzt wurde. Der beschwerdegegnerische Vertragsstaat wird aufgefordert, zur Zulässigkeit der Beschwerde Stellung zu nehmen. Der beschwerdeführenden Person wird die Stellungnahme des Vertragsstaates weitergeleitet und sie erhält Gelegenheit zur Erwiderung. Anschließend wird der Vertragsstaat aufgefordert, zur Begründetheit Stellung zu nehmen und die beschwerdeführende



Person kann darauf erwidern. Es ist auch möglich, dass der Vertragsstaat gleich zu Beginn aufgefordert wird, zu Zulässigkeit und Begründetheit auf einmal Stellung zu nehmen. Der Vertragsausschuss setzt für die Stellungnahmen jeweils Fristen fest. Derzeit ist laut Internetseite des Hochkommissars für Menschenrechte von drei Monaten Frist für die Stellungnahme zur Zulässigkeit und Begründetheit durch den beschwerdegegnerischen Vertragsstaat und sechs Wochen für die Erwiderung der beschwerdeführenden Person auszugehen (siehe Abschnitt V.1.).

Anschließend gibt der Vertragsausschuss seine Rechtsmeinung zu dem Fall ab („opinion“). Sieht er die Beschwerde als unzulässig an, ist das Verfahren damit beendet. Im Falle der Zulässigkeit erklärt der Vertragsausschuss, ob er eine Verletzung von ICERD für gegeben sieht oder nicht (Begründetheit oder Unbegründetheit der Beschwerde).

Es ist möglich, dass der Ausschuss zunächst nur über die Zulässigkeit entscheidet und auch nur dazu Stellungnahmen einholt, bevor er sich der Begründetheit zuwendet.

Die Meinung („opinion“) des Ausschusses wird der beschwerdeführenden Partei und dem Vertragsstaat übermittelt und unter anderem auf der Website des Ausschusses bekannt gegeben.

Der Vertragsausschuss kann vor Abschluss des Verfahrens einstweilige Maßnahmen empfehlen, sofern dies seiner Ansicht nach erforderlich ist, um irreparable Schäden zu lasten der beschwerdeführenden Person abzuwenden (Art. 94 Abs. 3 VerfO). Damit sind Situationen gemeint, in denen ein nicht wieder gut zu machender Schaden einzutreten droht, noch bevor es zu einer vollständigen Prüfung und Entscheidung der Beschwerde gekommen ist.

2. Zulässigkeitsvoraussetzungen

Die Zulässigkeitsvoraussetzungen müssen erfüllt sein, damit der Ausschuss eine Beschwerde in der Sache prüfen kann. Die Voraussetzungen sind in Art. 14 ICERD geregelt.

Die Beschwerde muss gegen einen Vertragsstaat, der das ICERD verletzt haben soll, eingelegt werden.

Vor Einlegung der Beschwerde muss der innerstaatliche Rechtsweg, soweit verfügbar, ausgeschöpft werden. Das heißt, die in der Beschwerde gerügte Verletzung muss der Sache nach erfolglos vor dem zuständigen deutschen Gericht geltend gemacht worden sein und alle zulässigen gerichtlichen Instanzen müssen durchlaufen worden sein.

Des Weiteren ist die Beschwerdefrist einzuhalten. Diese endet sechs Monate nach der letzten innerstaatlichen Entscheidung bzw. der angegriffenen Maßnahme, falls keine Rechtsmittel zur Verfügung stehen.

Die beschwerdeführende Person muss persönlich und direkt von der gerügten Verletzung des ICERD betroffen sein. Das heißt, in der Beschwerde darf nicht lediglich eine allgemeine Politik oder ein Gesetz eines Vertragsstaates angegriffen werden. Vielmehr muss dargelegt werden, dass die beschwerdeführende Person unmittelbar durch eine Handlung oder ein Gesetz des beschwerdegegnerischen Staates in ihren Rechten verletzt wird.

Es können in demselben Fall auch mehrere Personen auf einmal Beschwerde erheben, solange eine jede unmittelbar betroffen ist. Die Beschwerde kann auch im Namen einer anderen Person, etwa durch

eine entsprechende Interessenvertretung oder Nichtregierungsorganisation erhoben werden.

3. Inhalt und Rechtswirkung einer Meinung („opinion“) des Vertragsausschusses

a) Inhalt

In der „opinion“ gibt der Vertragsausschuss seine rechtliche Einschätzung des Falles bekannt und erklärt, ob die (zulässige) Beschwerde begründet oder unbegründet ist, das heißt, ob er ein Recht aus der Konvention als verletzt ansieht.

Der Ausschuss gibt in einigen Fällen zusätzlich allgemeine Empfehlungen ab, wie von ihm wahrgenommene Missstände behoben werden können. Der Ausschuss kann Empfehlungen auch dann abgeben, wenn er eine Verletzung des Übereinkommens als nicht gegeben ansieht.

Häufig fordert der Ausschuss den beschwerdegegnerischen Staat auf zu berichten, inwieweit er die Meinung des Ausschusses umgesetzt hat („follow up“). Dazu wird dem Staat gewöhnlich eine Frist gesetzt. Zum Teil kommt der Ausschuss darauf im Rahmen des Staatenberichtverfahrens zurück.

b) Rechtsfolgen

Die Meinung des Ausschusses hat völkerrechtlich keine bindende Wirkung für den beschwerdegegnerischen Staat. Hierin liegt ein fundamentaler Unterschied gegenüber Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, die für denjenigen Vertragsstaat, gegen den sie ergehen, verbindlich sind (vgl. Art. 46 EMRK). Folglich kann der Ausschuss nicht, anders als der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, Betroffenen in verbindlicher Weise eine Entschädigung für erlittene Rechtsverletzungen zugestehen.

Die Vertragsstaaten und insbesondere der Staat, gegen den sich die Beschwerde richtete, sind jedoch verpflichtet, die Meinung des Ausschusses zur Kenntnis zu nehmen und sich mit ihr ernsthaft inhaltlich auseinanderzusetzen. Sie können allerdings auch abweichende Standpunkte einnehmen, soweit die Regelungen des ICERD einen Auslegungsspielraum bieten und dies mit den Zielen von ICERD vereinbar ist.



4. Verhältnis zu anderen internationalen Beschwerdemechanismen

Aufgrund der beschriebenen Unterschiede sollten sich Betroffene überlegen, ob sie eine Beschwerde vor dem ICERD oder dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte einlegen.

Eine gleichzeitige Beschwerde vor beiden Einrichtungen ist unzulässig. Auch ist es unzulässig, erst bei einer der beiden Stellen eine Beschwerde einzulegen und es im Falle des Misserfolgs erneut bei der jeweils anderen Stelle zu versuchen. Für die Individualbeschwerde vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte ergibt sich dieser Umstand aus Art. 35 Abs. 2 lit. b EMRK. Die Beschwerde ist danach unzulässig, wenn sie schon einer anderen internationalen Untersuchungs- oder Vergleichsinstanz unterbreitet worden ist und keine neuen Tatsachen enthält. Für die Zulässigkeit einer Beschwerde zum ICERD-Ausschuss existiert keine entsprechende Regelung im ICERD selbst. Jedoch hat die Bundesrepublik die Zuständigkeit des Ausschusses gemäß Art. 14 Abs. 1 ICERD nur insoweit anerkannt, „als der Ausschuss zuvor festgestellt hat, dass dieselbe Angelegenheit nicht bereits in einem anderen internationalen Untersuchungs- oder Streitregelungs-

verfahren geprüft wurde oder geprüft wird“.¹⁵ Mit diesem Vorbehalt soll Rechtsunsicherheit infolge der Anhängigkeit derselben Sache vor unterschiedlichen internationalen Instanzen vorgebeugt und eine einheitliche internationale Rechtsentwicklung gefördert werden.

Anders als bei Beschwerden zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte gibt es vor dem ICERD keine Möglichkeit, Prozesskostenhilfe zu beantragen.¹⁶

¹⁵ Erklärung der Bundesrepublik vom 30. August 2001: „Die Bundesrepublik Deutschland erklärt nach Art. 14 Abs. 1 des Übereinkommens, dass sie die Zuständigkeit des Ausschusses für die Beseitigung der Rassendiskriminierung für die Entgegennahme und Erörterung von Mitteilungen einzelner ihrer Hoheitsgewalt unterstehender Personen und Personengruppen anerkennt, die vorgeben, Opfer einer Verletzung eines in diesem Übereinkommen vorgesehenen Rechts durch die Bundesrepublik Deutschland zu sein. Dies gilt allerdings nur insoweit, als der Ausschuss zuvor festgestellt hat, dass dieselbe Angelegenheit nicht bereits in einem anderen internationalen Untersuchungs- oder Streitregelungsverfahren geprüft wurde oder geprüft wird.“ (Bundesgesetzblatt, 2001, II S. 1278).

¹⁶ In Individualbeschwerdeverfahren vor einer Kammer des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte kann die beschwerdeführende Person Prozesskostenhilfe beantragen, wenn sie nicht genügend Mittel hat, um einen Rechtsanwalt oder eine Rechtsanwältin zu bezahlen und wenn es sich um einen Fall handelt, der komplexe Fragen aufwirft. Näheres ergibt sich aus der Verfahrensordnung des Gerichtshofs.



IV. Allgemeine Empfehlungen des Vertragsausschusses

1. Einführung

Gemäß Art. 9 Abs. 2 ICERD kann der Vertragsausschuss auf Grund der Prüfung der von den Vertragsstaaten eingereichten Staatenberichte und Auskünfte Vorschläge machen und allgemeine Empfehlungen abgeben. Diese allgemeinen Empfehlungen enthalten Rechtsauffassungen zur Auslegung von ICERD und praktische Vorschläge zur Umsetzung der in ICERD geregelten Verpflichtungen. Von der Möglichkeit hat der Ausschuss mehrfach Gebrauch gemacht und chronologisch nummerierte allgemeine Empfehlungen („general recommendations“) herausgegeben. Jede Empfehlung wurde zu einem bestimmten Thema verfasst, das oft querschnittsartig mehrere Vorschriften aus dem ICERD betrifft. In ihrem Umfang unterscheiden sie sich erheblich.

Allgemeine Empfehlungen sind für die Vertragsstaaten rechtlich nicht verbindlich. Soweit darin die Bestimmungen von ICERD ausgelegt werden, sind die Vertragsstaaten jedoch verpflichtet, diese Auslegung zur Kenntnis zu nehmen und sich mit ihr inhaltlich auseinanderzusetzen.

Allgemeine Empfehlungen sind nicht mit dem bereits dargestellten Individualbeschwerdeverfahren nach Art. 14 ICERD zu verwechseln. Das Verfahren gemäß Art. 14 ICERD kommt aufgrund der Beschwerde einer Einzelperson in Gang. Die am Ende des Verfahrens vom ICERD abgegebene Meinung („opinion“) beschränkt sich auf die rechtliche Würdigung der individuellen Beschwerde gegen einen bestimmten Vertragsstaat. Empfehlungen gemäß Art. 9 Abs. 2 ICERD richten sich an alle 178 Vertragsstaaten und sollen eine allgemeine Orientierung für die Anwendung des Übereinkommens geben.

2. Ausgewählte Allgemeine Empfehlungen

Im Folgenden wird eine Auswahl Allgemeiner Empfehlungen vorgestellt. Um das Verständnis zu erleichtern und Wiederholungen zu vermeiden, sind die Empfehlungen nicht in chronologischer Reihenfolge, sondern thematisch aufeinander aufbauend angeordnet. Eine nicht amtliche deutsche Übersetzung ihres Volltexts findet sich im Anhang.

a) Bekämpfung rassistischer Hassrede (Allgemeine Empfehlung Nr. 35)

Die Allgemeine Empfehlung Nr. 35 vom 26. September 2013 befasst sich mit dem auch in Deutschland sehr relevanten Thema der Bekämpfung rassistischer Hassrede. Die Empfehlung macht hauptsächlich Ausführungen dazu, welche Umsetzungsmaßnahmen im Rahmen von Art. 4, 5 und 7 ICERD getroffen werden können, um rassistischen Hassreden entgegenzutreten. Dazu werden etwa Vorschläge dazu gemacht, welche Faktoren zur Bewertung von Handlungen als Hasskriminalität eine Rolle spielen sollten. Es finden sich Ausführungen zum Verhältnis von Hassrede und Meinungsfreiheit sowie Vorschläge zu Maßnahmen, die im Bildungsbereich gegen Hassrede zum Einsatz kommen können.

b) Verhütung von Rassendiskriminierung bei der Strafrechtspflege und im Strafjustizsystem (Allgemeine Empfehlung Nr. 31)

Die Allgemeine Empfehlung Nr. 31 vom 20. August 2004 macht Vorschläge zur Verhütung von rassistischer Diskriminierung bei der Strafrechtspflege und im Strafjustizsystem. Dabei geht es zum einen darum, Opfer von Straftaten mit einem rassistischen Hintergrund ausreichend zu hören und die Taten konsequent zu verfolgen. Zum anderen zielen die Empfehlungen darauf ab, die rassistische Diskriminierung von Personen, gegen die ein Strafverfahren geführt wird, zu verhüten. Insbesondere müssen die Verhältnisse während des Ermittlungsverfahrens, vor Gericht und in den Haftanstalten so gestaltet werden, dass Beschuldigten und Strafgefangenen vorurteilsfrei begegnet wird.

c) (Nicht-)Diskriminierung von Nichtstaatsangehörigen (Allgemeine Empfehlung Nr. 30)

Ausgehend von Art. 1 Abs. 2 ICERD, wonach das Übereinkommen keine Anwendung auf Unterscheidungen zwischen eigenen und Nichtstaatsangehörigen findet, wird in der Allgemeinen Empfehlung Nr. 30 vom 19. August 2004 ausgeführt, dass diese Klausel nur für bestimmte Bereiche gilt, etwa den Ausschluss vom Wahlrecht. Grundsätzlich werden auch Nichtstaatsangehörige vor rassistischer Diskriminierung im Sinne von ICERD geschützt. Das Gleiche gilt für Art. 1 Abs. 3 ICERD, wonach das Übereinkommen die Rechtsvorschriften der Vertragsstaaten über die Staatsangehörigkeit nicht berührt, sofern diese Vorschriften nicht Angehörige eines bestimmten Vertragsstaates diskriminieren. In diesem Zusammenhang wird auf Art. 5 ICERD verwiesen, demgemäß die Menschenrechte grundsätzlich von allen Menschen und frei von rassistischer Diskriminierung in Anspruch genommen werden können. Es wird betont, dass die gesetzlichen Garantien zum Schutz vor rassistischer Diskriminierung gleichermaßen auch auf Nichtstaatsangehörige Anwendung finden müssen, zum Beispiel im Zusammenhang mit rassistischer Gewalt oder Hassrede. Das Aufenthaltsrecht ist frei von rassistischer Diskriminierung zu gestalten und durchzuführen. Nichtstaatsangehörige müssen ebenso Zugang zu Bildungs-, Kultur- und Gesundheitseinrichtungen erhalten.

d) (Nicht-)Diskriminierung von Roma (Allgemeine Empfehlung Nr. 27)

Die Allgemeine Empfehlung Nr. 27 aus Jahr 2000 empfiehlt Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung rassistischer Diskriminierung von Roma. Dazu werden unter anderem Maßnahmen auf dem Gebiet der Bildung, zur Verbesserung der Lebensverhältnisse, der Medien sowie der Beteiligung am öffentlichen Leben und insbesondere zum Schutz vor rassistischer Gewalt empfohlen. Der Vertragsausschuss empfiehlt, Roma-Gemeinschaften und -Verbände und ihre Vertreter zum frühestmöglichen Zeitpunkt in die Erarbeitung und Ausführung sie berührender Politiken und Programme einzubeziehen. Die Empfehlung nimmt darauf Bezug, dass die Vertragsstaaten die Sicherheit und Unversehrtheit von Roma ohne jede Diskriminierung zu gewährleisten und dafür zu sorgen haben, dass Polizei und

Justiz im Hinblick auf die Untersuchung und Bestrafung solcher Handlungen umgehend tätig werden und die Täter nicht straffrei ausgehen. Des Weiteren wird empfohlen, die Inklusion von Kindern mit Roma-Hintergrund in das Schulsystem zu unterstützen. Die Empfehlung schlägt vor, gegen Benachteiligung von Roma auf dem Wohnungsmarkt vorzugehen.

e) Rassistische Diskriminierung gegenüber Menschen afrikanischer Abstammung (Allgemeine Empfehlung Nr. 34)

Die Allgemeine Empfehlung Nr. 34 vom 3. Oktober 2011 befasst sich mit rassistischer Diskriminierung gegenüber Menschen afrikanischer Abstammung. Darunter fallen „diejenigen Menschen, die in der Erklärung und dem Aktionsprogramm von Durban als solche bezeichnet werden und die sich selbst als Menschen afrikanischer Abstammung identifizieren.“¹⁷ Die Empfehlung weist darauf hin, dass sich rassistische Diskriminierung von Menschen afrikanischer Herkunft auf vielfältige Weise manifestiert und auch Ausdruck fortwirkender, historischer Benachteiligung ist. Als Maßnahmen zum Schutz vor rassistischer Diskriminierung werden unter anderem Ausführungen zur Bekämpfung von Hassrede und rassistischer Gewalt gemacht. Wie schon in der Allgemeinen Empfehlung Nr. 27 wird die Gewährleistung der Sicherheit und Unversehrtheit von Menschen afrikanischer Herkunft ohne jede Diskriminierung sowie die umgehende Strafverfolgung rassistisch motivierter Gewalt betont. Außerdem wird empfohlen sicherzustellen, dass Maßnahmen zur Bekämpfung der Kriminalität, einschließlich des Terrorismus, keine Diskriminierung aufgrund der Hautfarbe verursachen oder bezwecken. Die Empfehlung enthält auch Vorschläge, gegen Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt oder im Bildungssystem vorzugehen. Sie weist auf die besonderen Auswirkungen rassistischer Diskriminierung auf Frauen und die besondere Gefährdung von Kindern infolge sozialer Benachteiligung hin.

¹⁷ Rz. 1 der Allgemeinen Empfehlung Nr. 34. Die Erklärung und das Aktionsprogramm wurden im Jahr 2001 während der Weltkonferenz der Vereinten Nationen gegen Rassismus, „rassistische“ Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz in Durban, Südafrika, verabschiedet, ihr Inhalt findet sich auf <http://www.un.org/WCAR/coverage.htm>.

V. Weiterführende Hinweise

(Stand: Mai 2017)

1. Adresse des Hochkommissars für Menschenrechte der Vereinten Nationen

Individualbeschwerden gemäß Art. 14 ICERD sind an folgende Adresse zu versenden:

Petitions and Inquiries Section
Office of the High Commissioner for Human Rights
United Nations Office at Geneva
1211 Geneva 10, Switzerland
Fax: + 41 22 917 90 22 (insbesondere für dringende Fälle)
E-Mail: petitions@ohchr.org

Vor Einlegung einer Beschwerde sollten die aktuellen Hinweise zum Ablauf des Verfahrens auf der Internetseite des Hochkommissars konsultiert werden:

<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/TBPetitions/Pages/IndividualCommunications.aspx#contact>

2. Weiterführende Informationen zu Übereinkommen und Vertragsausschuss (Beschwerdeformular, Verfahrensordnung etc.)

Weiterführende Informationen, insbesondere

- › das aktuelle Beschwerdeformular für das Verfahren gemäß Art. 14 ICERD,
- › die Verfahrensordnung des Ausschusses,
- › Staatenberichte,
- › Schlussfolgerungen/Empfehlungen im Rahmen von Staatenberichtsverfahren sowie
- › allgemeine Empfehlungen

finden sich auf der Website des Vertragsausschusses:

<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CERD/Pages/CERDIndex.aspx>

Eine Suchmaschine für Dokumente sämtlicher Vertragsausschüsse findet sich unter:

<http://tbinternet.ohchr.org>

3. Datenbank über Entscheidungen der Vertragsausschüsse

Der Hochkommissar für Menschenrechte der Vereinten Nationen unterhält eine Suchmaschine zu Entscheidungen sämtlicher Vertragsausschüsse, die aufgrund von Menschenrechtskonventionen auf der Ebene der Vereinten Nationen eingerichtet worden sind.

<http://juris.ohchr.org/>

4. Broschüre des Deutschen Instituts für Menschenrechte

Das Deutsche Institut für Menschenrechte hat eine Broschüre speziell zur Einlegung von Individualbeschwerden gemäß Art. 14 ICERD veröffentlicht.

<http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsinstrumente/vereinte-nationen/menschenrechtsabkommen/anti-rassismus-konvention-icerd/individualbeschwerdeverfahren/>

Auf der Website des Instituts finden sich auch weiterführende Informationen zu anderen Menschenrechtskonventionen auf Ebene der Vereinten Nationen und auf Europäischer Ebene sowie den darin geregelten Beschwerdemechanismen.

5. Weitere mit dem Thema Rassismus befasste Stellen

a) Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (Europarat)

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/default_en.asp

b) Europäische Grundrechteagentur (Europäische Union)

<http://fra.europa.eu/de>

c) Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa – Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR)

<http://www.osce.org/odihr>

d) Antidiskriminierungsstelle des Bundes

http://www.antidiskriminierungsstelle.de/DE/Home/home_node.html

VI. Anhang

- › Anlage 1: Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 7. März 1966 in der nicht amtlichen deutschen Übersetzung (Bundesgesetzblatt, 1969 II S. 961).
- › Anlage 2: Allgemeine Empfehlung Nr. 27 – Diskriminierung der Roma
- › Anlage 3: Allgemeine Empfehlung Nr. 30 – Diskriminierung von Nichtstaatsangehörigen
- › Anlage 4: Allgemeine Empfehlung Nr. 31 – Verhütung von Rassendiskriminierung bei der Strafrechtspflege und im Strafjustizsystem
- › Anlage 5: Allgemeine Empfehlung Nr. 34 – Rassendiskriminierung gegenüber Menschen afrikanischer Abstammung
- › Anlage 6: Allgemeine Empfehlung Nr. 35 – Bekämpfung der rassistischen Hassrede

Anlage 1

Internationales Übereinkommen
zur Beseitigung jeder Form
von Rassendiskriminierung
vom 7. März 1966

Anlage 1

Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 7. März 1966

(Veröffentlicht im Bundesgesetzblatt 1969, Teil II, Nr. 29, S. 962-977)

Die Vertragsstaaten dieses Übereinkommens –

Eingedenk der Tatsache, dass die Charta der Vereinten Nationen auf dem Grundsatz der angeborenen Würde und Gleichheit aller Menschen beruht und dass alle Mitgliedstaaten gelobt haben, gemeinsam und einzeln mit der Organisation zusammenzuwirken, um eines der Ziele der Vereinten Nationen zu erreichen, das darin besteht, die allgemeine Achtung und Beachtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion zu fördern und zu festigen;

eingedenk der in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte enthaltenen feierlichen Feststellung, dass alle Menschen frei und an Würde und Rechten gleich geboren sind und dass jeder ohne irgendeinen Unterschied, insbesondere der Rasse, der Hautfarbe oder der nationalen Abstammung, Anspruch hat auf alle in der genannten Erklärung aufgeführten Rechte und Freiheiten;

in der Erwägung, dass alle Menschen vor dem Gesetz gleich sind und ein Recht auf gleichen Schutz des Gesetzes gegen jede Diskriminierung und jedes Aufreizen zur Diskriminierung haben;

in der Erwägung, dass die Vereinten Nationen den Kolonialismus und alle damit verbundenen Praktiken der Rassentrennung und der Diskriminierung verurteilt haben, gleichviel in welcher Form und wo sie vorkommen, und dass die Erklärung vom 14. Dezember 1960 (Entschließung 1514 (XV) der Generalversammlung) über die Gewährung der Unabhängigkeit an Kolonialgebiete und Kolonialvölker die Notwendigkeit einer raschen und bedingungslosen

Beendigung derartiger Praktiken bejaht und feierlich verkündet hat;

eingedenk der Erklärung der Vereinten Nationen vom 20. November 1963 (Entschließung 1904 (XVIII) der Generalversammlung) über die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung – einer Erklärung, die feierlich bekräftigt, dass es notwendig ist, jede Form und jedes Anzeichen von Rassendiskriminierung überall in der Welt rasch zu beseitigen sowie Verständnis und Achtung zu wecken für die Würde der menschlichen Person;

in der Überzeugung, dass jede Lehre von einer auf Rassenunterschiede gegründeten Überlegenheit wissenschaftlich falsch, moralisch verwerflich sowie sozial ungerecht und gefährlich ist und dass eine Rassendiskriminierung, gleichviel ob in Theorie oder in Praxis, nirgends gerechtfertigt ist;

in erneuter Bekräftigung der Tatsache, dass eine Diskriminierung zwischen Menschen auf Grund ihrer Rasse, ihrer Hautfarbe oder ihres Volkstums freundschaftlichen und friedlichen Beziehungen zwischen den Völkern im Wege steht und dass sie geeignet ist, den Frieden und die Sicherheit unter den Völkern sowie das harmonische Zusammenleben der Menschen sogar innerhalb eines Staates zu stören;

in der Überzeugung, dass das Bestehen von Rassenschranken mit den Idealen jeder menschlichen Gesellschaft unvereinbar ist;

beunruhigt durch die in einigen Gebieten der Welt immer noch bestehende Rassendiskriminierung und durch die auf rassische Überlegenheit oder auf Rassenhass gegründete Apartheids-, Segregations- oder sonstige Rassentrennungspolitik einiger Regierungen;

entschlossen, alle erforderlichen Maßnahmen zur raschen Beseitigung aller Formen und Anzeichen von Rassendiskriminierung zu treffen sowie rassenkämpferische Doktrinen und Praktiken zu verhindern und zu bekämpfen, um das gegenseitige Verständnis zwischen den Rassen zu fördern und eine

internationale Gemeinschaft zu schaffen, die frei ist von jeder Form der Rassentrennung und Rassendiskriminierung;

eingedenk des 1958 von der Internationalen Arbeitsorganisation angenommenen Übereinkommens über Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf und des 1960 von der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur angenommenen Übereinkommens gegen Diskriminierung im Unterrichtswesen;

in dem Wunsch, die in der Erklärung der Vereinten Nationen über die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung niedergelegten Grundsätze zu verwirklichen und die möglichst rasche Annahme praktischer Maßregeln in diesem Sinne sicherzustellen –

sind wie folgt übereingekommen:

Teil I

Artikel 1

(1) In diesem Übereinkommen bezeichnet der Ausdruck „Rassendiskriminierung“ jede auf der Rasse, der Hautfarbe, der Abstammung, dem nationalen Ursprung oder dem Volkstum beruhende Unterscheidung, Ausschließung, Beschränkung oder Bevorzugung, die zum Ziel oder zur Folge hat, dass dadurch ein gleichberechtigtes Anerkennen, Genießen oder Ausüben von Menschenrechten und Grundfreiheiten im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen oder jedem sonstigen Bereich des öffentlichen Lebens vereitelt oder beeinträchtigt wird.

(2) Dieses Übereinkommen findet keine Anwendung auf Unterscheidungen, Ausschließungen, Beschränkungen oder Bevorzugungen, die ein Vertragsstaat zwischen eigenen und fremden Staatsangehörigen vornimmt.

(3) Dieses Übereinkommen ist nicht so auszulegen, als berühre es die Rechtsvorschriften der Vertragsstaaten über Staatsangehörigkeit, Staatsbürgerschaft oder Einbürgerung, sofern diese Vorschriften nicht Angehörige eines bestimmten Staates diskriminieren.

(4) 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.

Artikel 2

(1) Die Vertragsstaaten verurteilen die Rassendiskriminierung und verpflichten sich, mit allen geeigneten Mitteln unverzüglich eine Politik der Beseitigung der Rassendiskriminierung in jeder Form und der Förderung des Verständnisses unter allen Rassen zu verfolgen; zu diesem Zweck

a) verpflichtet sich jeder Vertragsstaat, Handlungen oder Praktiken der Rassendiskriminierung gegenüber Personen, Personengruppen oder Einrichtungen zu unterlassen und dafür zu sorgen, dass alle staatlichen und örtlichen Behörden und öffentlichen Einrichtungen im Einklang mit dieser Verpflichtung handeln,

b) verpflichtet sich jeder Vertragsstaat, eine Rassendiskriminierung durch Personen oder Organisationen weder zu fördern noch zu schützen noch zu unterstützen,

c) trifft jeder Vertragsstaat wirksame Maßnahmen, um das Vorgehen seiner staatlichen und örtlichen Behörden zu überprüfen und alle Gesetze und sonstigen Vorschriften zu ändern, aufzuheben oder für nichtig zu erklären, die eine Rassendiskriminierung – oder dort, wo eine solche bereits besteht, ihre Fortsetzung – bewirken,

d) verbietet und beendet jeder Vertragsstaat jede durch Personen, Gruppen oder Organisationen ausgeübte Rassendiskriminierung mit allen geeigneten Mitteln einschließlich der durch die Umstände erforderlichen Rechtsvorschriften,

e) verpflichtet sich jeder Vertragsstaat, wo immer es angebracht ist, alle eine Rassenintegration anstrebenden vielrassischen Organisationen und Bewegungen zu unterstützen, sonstige Mittel zur Beseitigung der Rassenschranken zu fördern und allem entgegenzuwirken, was zur Rassentrennung beiträgt.

(2) Die Vertragsstaaten treffen, wenn die Umstände es rechtfertigen, auf sozialem, wirtschaftlichem, kulturellem und sonstigem Gebiet besondere und konkrete Maßnahmen, um die angemessene Entwicklung und einen hinreichenden Schutz bestimmter Rassengruppen oder ihnen angehörender Einzelpersonen sicherzustellen, damit gewährleistet wird, dass sie in vollem Umfang und gleichberechtigt in den Genuss der Menschenrechte und Grundfreiheiten gelangen. Diese Maßnahmen dürfen in keinem Fall die Beibehaltung ungleicher oder getrennter Rechte für verschiedene Rassengruppen zur Folge haben, nachdem die Ziele, um derentwillen sie getroffen wurden, erreicht sind.

Artikel 3

Die Vertragsstaaten verurteilen insbesondere die Segregation und die Apartheid und verpflichten sich, alle derartigen Praktiken in ihren Hoheitsgebieten zu verhindern, zu verbieten und auszumerzen.

Artikel 4

Die Vertragsstaaten verurteilen jede Propaganda und alle Organisationen, die auf Ideen oder Theorien hinsichtlich der Überlegenheit einer Rasse oder einer Personengruppe bestimmter Hautfarbe oder Volkszugehörigkeit beruhen oder die irgendeine Form von Rassenhass und Rassendiskriminierung zu rechtfertigen oder zu fördern suchen; sie verpflichten sich, unmittelbare und positive Maßnahmen zu treffen, um jedes Aufreizen zur Rassendiskriminierung und alle rassistisch diskriminierenden Handlungen auszumerzen; zu diesem Zweck übernehmen sie unter gebührender Berücksichtigung der in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte niedergelegten Grundsätze und der ausdrücklich in Artikel 5 des vorliegenden Übereinkommens genannten Rechte unter anderem folgende Verpflichtungen:

a) jede Verbreitung von Ideen, die sich auf die Überlegenheit einer Rasse oder den Rassenhass

gründen, jedes Aufreizen zur Rassendiskriminierung und jede Gewalttätigkeit oder Aufreizung dazu gegen eine Rasse oder eine Personengruppe anderer Hautfarbe oder Volkszugehörigkeit sowie jede Unterstützung rassenkämpferischer Betätigung einschließlich ihrer Finanzierung zu einer nach dem Gesetz strafbaren Handlung zu erklären,

b) alle Organisationen und alle organisierten oder sonstigen Propagandatätigkeiten, welche die Rassendiskriminierung fördern und dazu aufreizen, als gesetzwidrig zu erklären und zu verbieten und die Beteiligung an derartigen Organisationen oder Tätigkeiten als eine nach dem Gesetz strafbare Handlung anzuerkennen,

c) nicht zuzulassen, dass staatliche oder örtliche Behörden oder öffentliche Einrichtungen die Rassendiskriminierung fördern oder dazu aufreizen.

Artikel 5

Im Einklang mit den in Artikel 2 niedergelegten grundsätzlichen Verpflichtungen werden die Vertragsstaaten die Rassendiskriminierung in jeder Form verbieten und beseitigen und das Recht jedes einzelnen, ohne Unterschied der Rasse, der Hautfarbe, des nationalen Ursprungs oder des Volkstums, auf Gleichheit vor dem Gesetz gewährleisten; dies gilt insbesondere für folgende Rechte:

a) das Recht auf Gleichbehandlung vor den Gerichten und allen sonstigen Organen der Rechtspflege,

b) das Recht auf Sicherheit der Person und auf staatlichen Schutz gegen Gewalttätigkeit oder Körperverletzung, gleichviel ob sie von Staatsbediensteten oder von irgendeiner Person, Gruppe oder Einrichtung verübt werden,

c) die politischen Rechte, insbesondere das aktive und passive Wahlrecht auf der Grundlage allgemeiner und gleicher Wahlen, das Recht auf Beteiligung an der Regierung und an der Führung der öffentlichen Angelegenheiten auf jeder Ebene sowie das Recht auf gleichberechtigten Zugang zum öffentlichen Dienst,

d) sonstige Bürgerrechte, insbesondere

i) das Recht auf Bewegungsfreiheit und freie Wahl des Aufenthaltsortes innerhalb der Staatsgrenzen,

ii) das Recht, jedes Land einschließlich des eigenen zu verlassen und in das eigene Land zurückzukehren,

iii) das Recht auf die Staatsangehörigkeit,

iv) das Recht auf Ehe und auf freie Wahl des Ehegatten,

v) das Recht, allein oder in Verbindung mit anderen Vermögen als Eigentum zu besitzen,

vi) das Recht zu erben,

vii) das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit,

viii) das Recht auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung,

ix) das Recht, sich friedlich zu versammeln und friedliche Vereinigungen zu bilden,

e) wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, insbesondere

i) das Recht auf Arbeit, auf die freie Wahl des Arbeitsplatzes, auf gerechte und befriedigende Arbeitsbedingungen, auf Schutz gegen Arbeitslosigkeit, auf gleiches Entgelt für gleiche Arbeit, auf gerechte und befriedigende Entlohnung,

ii) das Recht, Gewerkschaften zu bilden und ihnen beizutreten,

iii) das Recht auf Wohnung,

iv) das Recht auf öffentliche Gesundheitsfürsorge, ärztliche Betreuung, soziale Sicherheit und soziale Dienstleistungen,

v) das Recht auf Erziehung und Ausbildung,

vi) das Recht auf eine gleichberechtigte Teilnahme an kulturellen Tätigkeiten,

f) das Recht auf Zugang zu jedem Ort oder Dienst, der für die Benutzung durch die Öffentlichkeit vorgesehen ist, wie Verkehrsmittel, Hotels, Gaststätten, Cafés, Theater und Parks.

Artikel 6

Die Vertragsstaaten gewährleisten jeder Person in ihrem Hoheitsbereich einen wirksamen Schutz und wirksame Rechtsbehelfe durch die zuständigen nationalen Gerichte und sonstigen staatlichen Einrichtungen gegen alle rassistisch diskriminierenden Handlungen, welche ihre Menschenrechte und Grundfreiheiten im Widerspruch zu diesem Übereinkommen verletzen, sowie das Recht, bei diesen Gerichten eine gerechte und angemessene Entschädigung oder Genugtuung für jeden infolge von Rassendiskriminierung erlittenen Schaden zu verlangen.

Artikel 7

Die Vertragsstaaten verpflichten sich, unmittelbare und wirksame Maßnahmen, insbesondere auf dem Gebiet des Unterrichts, der Erziehung, Kultur und Information, zu treffen, um Vorurteile zu bekämpfen, die zu Rassendiskriminierung führen, zwischen den Völkern und Rassen- oder Volksgruppen Verständnis, Duldsamkeit und Freundschaft zu fördern sowie die Ziele und Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen, der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, der Erklärung der Vereinten Nationen über die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung und dieses Übereinkommens zu verbreiten.

Teil II

Artikel 8

(1) Es wird ein (im folgenden als „Ausschuss“ bezeichneter) Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung errichtet; er besteht aus achtzehn in persönlicher Eigenschaft tätigen Sachverständigen von hohem sittlichem Rang und anerkannter Unparteilichkeit, die von den Vertragsstaaten unter ihren Staatsangehörigen ausgewählt werden; dabei ist auf eine gerechte geographische Verteilung und auf die Vertretung der verschiede-

nen Zivilisationsformen sowie der hauptsächlichen Rechtssysteme zu achten.

(2) Die Mitglieder des Ausschusses werden in geheimer Wahl aus einer Liste von Personen gewählt, die von den Vertragsstaaten benannt worden sind. Jeder Vertragsstaat kann einen seiner eigenen Staatsangehörigen benennen.

(3) Die erste Wahl findet sechs Monate nach Inkrafttreten dieses Übereinkommens statt. Spätestens drei Monate vor jeder Wahl fordert der Generalsekretär der Vereinten Nationen die Vertragsstaaten schriftlich auf, binnen zwei Monaten ihre Benennungen einzureichen. Er stellt sodann eine alphabetische Liste aller demgemäß benannten Personen unter Angabe der sie benennenden Vertragsstaaten auf und legt sie den Vertragsstaaten vor.

(4) Die Wahl der Ausschussmitglieder findet auf einer vom Generalsekretär am Sitz der Vereinten Nationen anberaumten Sitzung der Vertragsstaaten statt. Auf dieser Sitzung, die verhandlungs- und beschlussfähig ist, wenn zwei Drittel der Vertragsstaaten vertreten sind, gelten diejenigen Bewerber als in den Ausschuss gewählt, welche die höchste Stimmenzahl und die absolute Stimmenmehrheit der anwesenden und abstimmenden Vertreter der Vertragsstaaten auf sich vereinigen.

(5) a) Die Ausschussmitglieder werden für vier Jahre gewählt. Jedoch läuft die Amtszeit von neun der bei der ersten Wahl gewählten Mitglieder nach zwei Jahren ab; unmittelbar nach der ersten Wahl werden die Namen dieser neun Mitglieder vom Vorsitzenden des Ausschusses durch das Los bestimmt.

b) Zur Besetzung eines unerwartet verwaisten Sitzes ernennt der Vertragsstaat, dessen Sachverständiger aufgehört hat, Mitglied des Ausschusses zu sein, mit Zustimmung des Ausschusses einen anderen Sachverständigen unter seinen Staatsangehörigen.

(6) Die Vertragsstaaten kommen für die Ausgaben der Ausschussmitglieder auf, solange sie Ausschussaufgaben wahrnehmen.

Artikel 9

(1) Die Vertragsstaaten verpflichten sich, dem Generalsekretär der Vereinten Nationen zur Beratung durch den Ausschuss einen Bericht über die zur Durchführung dieses Übereinkommens getroffenen Gesetzgebungs-, Gerichts-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen vorzulegen, und zwar a) binnen einem Jahr nach Inkrafttreten des Übereinkommens für den betreffenden Staat und b) danach alle zwei Jahre und sooft es der Ausschuss verlangt. Der Ausschuss kann von den Vertragsstaaten weitere Auskünfte verlangen.

(2) Der Ausschuss berichtet der Generalversammlung der Vereinten Nationen jährlich durch den Generalsekretär über seine Tätigkeit und kann auf Grund der Prüfung der von den Vertragsstaaten eingegangenen Berichte und Auskünfte Vorschläge machen und allgemeine Empfehlungen abgeben. Diese werden der Generalversammlung zusammen mit etwaigen Stellungnahmen der Vertragsstaaten zugeleitet.

Artikel 10

(1) Der Ausschuss gibt sich eine Geschäftsordnung.

(2) Der Ausschuss wählt seinen Vorstand für zwei Jahre.

(3) Das Sekretariat des Ausschusses wird vom Generalsekretär der Vereinten Nationen gestellt.

(4) Die Sitzungen des Ausschusses finden in der Regel am Sitz der Vereinten Nationen statt.

Artikel 11

(1) Führt ein Vertragsstaat nach Ansicht eines anderen Vertragsstaats die Bestimmungen dieses Übereinkommens nicht durch, so kann dieser die Sache dem Ausschuss zur Kenntnis bringen. Der Ausschuss leitet die Mitteilung an den betreffenden Vertragsstaat weiter. Binnen drei Monaten hat der Empfangsstaat dem Ausschuss eine schriftliche Erläuterung oder Erklärung zu der Sache und über die etwa von diesem Staat geschaffene Abhilfe zu übermitteln.

(2) Wird die Sache nicht binnen sechs Monaten nach Eingang der ersten Mitteilung bei dem Empfangsstaat entweder durch zweiseitige Verhandlungen

oder durch ein anderes den Parteien zur Verfügung stehendes Verfahren zur Zufriedenheit beider Parteien beigelegt, so hat jeder der beiden Staaten das Recht, die Sache erneut an den Ausschuss zu verweisen, indem er diesem und dem anderen Staat eine entsprechende Notifizierung zugehen lässt.

(3) Im Einklang mit den allgemein anerkannten Grundsätzen des Völkerrechts befasst sich der Ausschuss mit einer nach Absatz 2 an ihn verwiesenen Sache erst dann, wenn er sich Gewissheit verschafft hat, dass alle innerstaatlichen Rechtsbehelfe eingelegt und erschöpft worden sind. Dies gilt nicht, wenn das Verfahren über Gebühr in die Länge gezogen wird.

(4) Der Ausschuss kann in jeder an ihn verwiesenen Sache von den beteiligten Vertragsstaaten alle sonstigen sachdienlichen Angaben verlangen.

(5) Berät der Ausschuss über eine Sache auf Grund dieses Artikels, so können die beteiligten Vertragsstaaten einen Vertreter entsenden, der während der Beratung dieser Sache ohne Stimmrecht an den Verhandlungen des Ausschusses teilnimmt.

Artikel 12

(1) a) Nachdem der Ausschuss alle von ihm für erforderlich erachteten Angaben erhalten und ausgewertet hat, ernennt der Vorsitzende eine (im folgenden als „Kommission“ bezeichnete) ad-hoc-Vergleichskommission; sie besteht aus fünf Personen, die dem Ausschuss angehören können, aber nicht müssen. Die Mitglieder der Kommission werden mit einmütiger Zustimmung der Streitparteien ernannt; sie bietet den beteiligten Staaten ihre guten Dienste an, um auf der Grundlage der Achtung dieses Übereinkommens eine gütliche Beilegung herbeizuführen.

b) Können sich die an dem Streit beteiligten Staaten nicht binnen drei Monaten über die vollständige oder teilweise Zusammensetzung der Kommission einigen, so wählt der Ausschuss die von den am Streit beteiligten Staaten noch nicht einvernehmlich ernannten Kommissionsmitglieder aus seinen eigenen Reihen in geheimer Abstimmung mit Zweidrittelmehrheit seiner Mitglieder.

(2) Die Kommissionsmitglieder sind in persönlicher Eigenschaft tätig. Sie dürfen nicht Staatsangehörige der am Streit beteiligten Staaten oder eines Nichtvertragsstaats sein.

(3) Die Kommission wählt ihren Vorsitzenden und gibt sich eine Verfahrensordnung.

(4) Die Sitzungen der Kommission finden in der Regel am Sitz der Vereinten Nationen oder an einem anderen von der Kommission bestimmten geeigneten Ort statt.

(5) Das nach Artikel 10 Absatz 3 gestellte Sekretariat arbeitet auch für die Kommission, sobald ein Streit zwischen Vertragsstaaten die Kommission ins Leben ruft.

(6) Die an dem Streit beteiligten Staaten tragen zu gleichen Teilen alle Ausgaben der Kommissionsmitglieder nach Voranschlägen, die der Generalsekretär der Vereinten Nationen erstellt.

(7) Der Generalsekretär ist befugt, die Ausgaben der Kommissionsmitglieder erforderlichenfalls vor der Erstattung der Beträge durch die am Streit beteiligten Staaten nach Absatz 6 zu bezahlen.

(8) Die dem Ausschuss zugegangenen und von ihm ausgewerteten Angaben werden der Kommission zur Verfügung gestellt; diese kann die beteiligten Staaten auffordern, weitere sachdienliche Angaben beizubringen.

Artikel 13

(1) Sobald die Kommission die Sache eingehend beraten hat, verfasst sie einen Bericht, den sie dem Vorsitzenden des Ausschusses vorlegt und der ihre Feststellung über alle auf den Streit zwischen den Parteien bezüglichen Sachfragen sowie die Empfehlungen enthält, die sie zwecks gütlicher Beilegung des Streits für angebracht hält.

(2) Der Ausschussvorsitzende leitet den Bericht der Kommission jedem am Streit beteiligten Staat zu. Diese Staaten teilen ihm binnen drei Monaten mit, ob sie die in dem Bericht der Kommission enthaltenen Empfehlungen annehmen.

(3) Nach Ablauf der in Absatz 2 gesetzten Frist übermittelt der Ausschussvorsitzende den anderen Vertragsstaaten den Bericht der Kommission und die Erklärungen der beteiligten Vertragsstaaten.

Artikel 14

(1) Ein Vertragsstaat kann jederzeit erklären, dass er die Zuständigkeit des Ausschusses für die Entgegennahme und Erörterung von Mitteilungen einzelner seiner Hoheitsgewalt unterstehender Personen oder Personengruppen anerkennt, die vorgeben, Opfer einer Verletzung eines in diesem Übereinkommen vorgesehenen Rechts durch diesen Vertragsstaat zu sein. Der Ausschuss nimmt keine Mitteilung entgegen, die einen Vertragsstaat betrifft, der keine derartige Erklärung abgegeben hat.

(2) Gibt ein Vertragsstaat eine Erklärung nach Absatz 1 ab, so kann er eine Stelle innerhalb seiner nationalen Rechtsordnung errichten oder bezeichnen, die zuständig ist für die Entgegennahme und Erörterung der Petitionen einzelner seiner Hoheitsgewalt unterstehender Personen oder Personengruppen, die vorgeben, Opfer einer Verletzung eines in diesem Übereinkommen vorgesehenen Rechts zu sein, und die alle sonstigen verfügbaren örtlichen Rechtsbehelfe erschöpft haben.

(3) Eine nach Absatz 1 abgegebene Erklärung und der Name einer nach Absatz 2 errichteten oder bezeichneten Stelle werden von dem betreffenden Vertragsstaat beim Generalsekretär der Vereinten Nationen hinterlegt; dieser übermittelt den anderen Vertragsstaaten Abschriften derselben. Eine Erklärung kann jederzeit durch Notifizierung an den Generalsekretär zurückgenommen werden; dies lässt jedoch die dem Ausschuss bereits vorliegenden Mitteilungen unberührt.

(4) Die nach Absatz 2 errichtete oder bezeichnete Stelle führt ein Petitionsregister; beglaubigte Abschriften des Registers werden alljährlich auf geeignetem Wege dem Generalsekretär zu den Akten gegeben; jedoch darf der Inhalt nicht öffentlich bekannt gemacht werden.

(5) Gelingt es dem Einsender der Petition nicht, von der nach Absatz 2 errichteten oder bezeichneten

Stelle Genugtuung zu erlangen, so kann er die Sache binnen sechs Monaten dem Ausschuss mitteilen.

(6) a) Der Ausschuss bringt dem Vertragsstaat, der beschuldigt wird, eine Bestimmung dieses Übereinkommens zu verletzen, jede ihm zugewandene Mitteilung vertraulich zur Kenntnis, ohne jedoch die Identität der betreffenden Person oder Personengruppe preiszugeben, sofern diese dem nicht ausdrücklich zustimmt. Der Ausschuss nimmt keine anonymen Mitteilungen entgegen.

b) Binnen drei Monaten hat der Empfangsstaat dem Ausschuss eine schriftliche Erläuterung oder Erklärung zu der Sache und über die etwa von diesem Staat geschaffene Abhilfe zu übermitteln.

(7) a) Der Ausschuss berät über die Mitteilungen unter Berücksichtigung aller ihm von dem betreffenden Vertragsstaat und von dem Einsender der Petition zugewandenen Angaben. Der Ausschuss befasst sich mit einer Mitteilung eines Einsenders nur dann, wenn er sich Gewissheit verschafft hat, dass dieser alle verfügbaren innerstaatlichen Rechtsbehelfe erschöpft hat. Dies gilt jedoch nicht, wenn das Verfahren über Gebühr in die Länge gezogen wird.

b) Der Ausschuss übermittelt seine etwaigen Vorschläge und Empfehlungen dem betreffenden Vertragsstaat und dem Einsender der Petition.

(8) Der Ausschuss nimmt in seinen Jahresbericht eine Kurzdarstellung der Mitteilungen und gegebenenfalls der Erläuterungen und Erklärungen der betroffenen Vertragsstaaten und seiner eigenen Vorschläge und Empfehlungen auf.

(9) Der Ausschuss ist nur dann befugt, die in diesem Artikel vorgesehenen Aufgaben wahrzunehmen, wenn sich mindestens zehn Vertragsstaaten durch Erklärungen nach Absatz 1 gebunden haben.

Artikel 15

(1) Bis zur Verwirklichung der in der Entschließung 1514 (XV) der Generalversammlung vom 14. Dezember 1960 dargelegten Ziele der Erklärung über die Gewährung der Unabhängigkeit an Kolonialgebiete

und Kolonialvölker wird das diesen Völkern in anderen internationalen Übereinkünften oder von den Vereinten Nationen und ihren Sonderorganisationen gewährte Petitionsrecht durch dieses Übereinkommen nicht eingeschränkt.

(2) a) Der nach Artikel 8 Absatz 1 errichtete Ausschuss erhält von den Stellen der Vereinten Nationen, die sich bei der Beratung von Petitionen der Einwohner von Treuhandgebieten, Hoheitsgebieten ohne Selbstregierung und allen sonstigen unter Entschließung 1514 (XV) der Generalversammlung fallenden Hoheitsgebieten mit den unmittelbar mit den Grundsätzen und Zielen dieses Übereinkommens zusammenhängenden Angelegenheiten befassen, Abschriften der Petitionen, die sich auf die in diesem Übereinkommen behandelten Fragen beziehen und diesen Stellen vorliegen, und richtet an sie Stellungnahmen und Empfehlungen zu diesen Petitionen.

b) Der Ausschuss erhält von den zuständigen Stellen der Vereinten Nationen Abschriften der Berichte über die unmittelbar mit den Grundsätzen und Zielen dieses Übereinkommens zusammenhängenden Gesetzgebungs-, Gerichts-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen, die in den unter Buchstabe a bezeichneten Hoheitsgebieten von der Verwaltungsmacht getroffen worden sind, und richtet Stellungnahmen und Empfehlungen an diese Stellen.

(3) Der Ausschuss nimmt in seinen Bericht an die Generalversammlung eine Kurzdarstellung der ihm von den Stellen der Vereinten Nationen zugeleiteten Petitionen und Berichte sowie seine eigenen diesbezüglichen Stellungnahmen und Empfehlungen auf.

(4) Der Ausschuss verlangt vom Generalsekretär der Vereinten Nationen alle mit den Zielen dieses Übereinkommens zusammenhängenden und dem Generalsekretär zugänglichen Angaben über die in Absatz 2 Buchstabe a bezeichneten Hoheitsgebiete.

Artikel 16

Die Bestimmungen dieses Übereinkommens über die Beilegung von Streitigkeiten oder Beschwerden werden unbeschadet anderer in den Gründungsurkunden oder den Übereinkünften der Vereinten Na-

tionen und ihrer Sonderorganisationen vorgesehener Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten oder Beschwerden auf dem Gebiet der Diskriminierung angewendet und hindern die Vertragsstaaten nicht daran, nach den zwischen ihnen in Kraft befindlichen allgemeinen oder besonderen internationalen Übereinkünften andere Verfahren zur Beilegung einer Streitigkeit in Anspruch zu nehmen.

Teil III

Artikel 17

(1) Dieses Übereinkommen liegt für alle Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen, für alle Mitglieder einer ihrer Sonderorganisationen, für alle Vertragsstaaten der Satzung des Internationalen Gerichtshofs und für jeden anderen Staat zur Unterzeichnung auf, den die Generalversammlung der Vereinten Nationen einlädt, Vertragspartei dieses Übereinkommens zu werden.

(2) Dieses Übereinkommen bedarf der Ratifizierung. Die Ratifikationsurkunden sind beim Generalsekretär der Vereinten Nationen zu hinterlegen.

Artikel 18

(1) Dieses Übereinkommen liegt für jeden in Artikel 17 Absatz 1 bezeichneten Staat zum Beitritt auf.

(2) Der Beitritt erfolgt durch Hinterlegung einer Beitrittsurkunde beim Generalsekretär der Vereinten Nationen.

Artikel 19

(1) Dieses Übereinkommen tritt am dreißigsten Tag nach Hinterlegung der siebenundzwanzigsten Ratifikations- oder Beitrittsurkunde beim Generalsekretär der Vereinten Nationen in Kraft.

(2) Für jeden Staat, der nach Hinterlegung der siebenundzwanzigsten Ratifikations- oder Beitrittsurkunde dieses Übereinkommen ratifiziert oder ihm beiträgt, tritt es am dreißigsten Tag nach Hinterlegung seiner eigenen Ratifikations- oder Beitrittsurkunde in Kraft.

Artikel 20

(1) Der Generalsekretär der Vereinten Nationen nimmt Vorbehalte, die ein Staat bei der Ratifikati-

on oder beim Beitritt macht, entgegen und leitet sie allen Staaten zu, die Vertragsparteien dieses Übereinkommens sind oder werden können. Erhebt ein Staat Einspruch gegen den Vorbehalt, so notifiziert er dem Generalsekretär binnen neunzig Tagen nach dem Datum der genannten Mitteilung, dass er ihn nicht annimmt.

(2) Mit dem Ziel und Zweck dieses Übereinkommens unvereinbare Vorbehalte sind nicht zulässig; dasselbe gilt für Vorbehalte, welche die Wirkung hätten, die Arbeit einer auf Grund dieses Übereinkommens errichteten Stelle zu behindern. Ein Vorbehalt gilt als unvereinbar oder hinderlich, wenn mindestens zwei Drittel der Vertragsstaaten Einspruch dagegen erheben.

(3) Vorbehalte können jederzeit durch eine diesbezügliche Notifikation an den Generalsekretär zurückgenommen werden. Diese Notifikationen werden mit dem Tage ihres Eingangs wirksam.

Artikel 21

Ein Vertragsstaat kann dieses Übereinkommen durch eine schriftliche Notifikation an den Generalsekretär der Vereinten Nationen kündigen. Die Kündigung wird ein Jahr nach dem Datum des Eingangs der Notifikation beim Generalsekretär wirksam.

Artikel 22

Entsteht zwischen zwei oder mehr Vertragsstaaten über die Auslegung oder Anwendung dieses Übereinkommens eine Streitigkeit, die nicht auf dem Verhandlungsweg oder nach den in diesem Übereinkommen ausdrücklich vorgesehenen Verfahren beigelegt werden kann, so wird sie auf Verlangen einer Streitpartei dem Internationalen Gerichtshof zur Entscheidung vorgelegt, sofern nicht die Streitparteien einer anderen Art der Beilegung zustimmen.

Artikel 23

(1) Ein Vertragsstaat kann jederzeit durch eine an den Generalsekretär der Vereinten Nationen gerichtete schriftliche Notifikation eine Revision dieses Übereinkommens beantragen.

(2) Die Generalversammlung der Vereinten Nationen beschließt über etwaige hinsichtlich eines derartigen Antrags zu unternehmende Schritte.

Artikel 24

Der Generalsekretär der Vereinten Nationen unterrichtet alle in Artikel 17 Absatz 1 bezeichneten Staaten von

- a) den Unterzeichnungen, Ratifikationen und Beitritten nach den Artikeln 17 und 18,
- b) dem Datum des Inkrafttretens dieses Übereinkommens nach Artikel 19,
- c) den nach den Artikeln 14, 20 und 23 eingegangenen Mitteilungen und Erklärungen,
- d) den Kündigungen nach Artikel 21.

Artikel 25

(1) Dieses Übereinkommen, dessen chinesischer, englischer, französischer, russischer und spanischer Wortlaut gleichermaßen verbindlich ist, wird im Archiv der Vereinten Nationen hinterlegt.

(2) Der Generalsekretär der Vereinten Nationen übermittelt allen Staaten, die einer der in Artikel 17 Absatz 1 bezeichneten Kategorien angehören, beglaubigte Abschriften dieses Übereinkommens.

Zu Urkund dessen haben die von ihren Regierungen hierzu gehörig befugten Unterzeichneten dieses Übereinkommen unterschrieben, das in New York am 7. März neunzehnhundertsechundsechzig zur Unterzeichnung aufgelegt worden ist.

Anlage 2

Allgemeine Empfehlung
XXVII über die
Diskriminierung
der Roma

Anlage 2

Allgemeine Empfehlung XXVII über die Diskriminierung der Roma

Der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung,

eingedenk der Stellungnahmen der Vertragsstaaten des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, der von ihnen nach Artikel 9 des Übereinkommens vorgelegten periodischen Berichte sowie der von dem Ausschuss im Zusammenhang mit der Prüfung der periodischen Berichte der Vertragsstaaten verabschiedeten Abschließenden Bemerkungen,

nach Veranstaltung einer thematischen Diskussion über die Frage der Diskriminierung der Roma und nach Erhalt der Beiträge der Ausschussmitglieder sowie der Beiträge von Sachverständigen von Organen der Vereinten Nationen und anderen Vertragsorganen sowie von Regionalorganisationen,

sowie nach Erhalt der Beiträge interessierter nicht-staatlicher Organisationen, die sowohl mündlich bei der mit ihnen veranstalteten informellen Sitzung als auch im Rahmen schriftlicher Auskünfte abgegeben wurden,

unter Berücksichtigung der Bestimmungen des Übereinkommens,

empfiehlt den Vertragsstaaten des Übereinkommens, unter Berücksichtigung ihrer besonderen Situation alle bzw. einen Teil der nachstehenden Maßnahmen zugunsten der Angehörigen der Roma-Gemeinschaften zu verabschieden:

1. Allgemeine Maßnahmen

1. Rechtsvorschriften zu prüfen und zu erlassen beziehungsweise zu ändern, um im Einklang mit dem Übereinkommen alle Formen der Rassendiskriminierung gegen Roma wie auch gegen sonstige Personen oder Gruppen zu beseitigen;

2. nationale Strategien und Programme zu verabschieden und umzusetzen und festen politischen Willen und moralische Führungsstärke zu beweisen, um die Lage der Roma zu verbessern und sie besser vor Diskriminierung durch staatliche Organe sowie durch Einzelpersonen oder Organisationen zu schützen;

3. die Wünsche der Roma hinsichtlich der Frage, wie sie bezeichnet werden wollen und welcher Gruppe sie zugehören wollen, zu achten;

4. sicherzustellen, dass Rechtsvorschriften zur Staatsangehörigkeit und zur Einbürgerung die Angehörigen von Roma-Gemeinschaften nicht benachteiligen;

5. alles Notwendige zu tun, um jedwede Form der Diskriminierung von Einwanderern oder Asylsuchenden mit Roma-Hintergrund zu verhüten;

6. bei allen geplanten und durchgeführten Programmen und Projekten und allen verabschiedeten Maßnahmen die Situation der Romnija zu berücksichtigen, die vielfach Opfer doppelter Diskriminierung sind;

7. geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um allen Angehörigen von Roma-Gemeinschaften wirksame Rechtsbehelfe zuzusichern, und dafür Sorge zu tragen, dass in Fällen, in denen gegen die Grundrechte und Grundfreiheiten dieser Personen verstoßen wird, der Gerechtigkeit voll und umgehend Genüge getan wird;

8. geeignete Modalitäten für die Kommunikation und den Dialog zwischen Roma-Gemeinschaften und zentralen und lokalen Behörden zu entwickeln und zu fördern;

9. sich durch die Anregung von echtem Dialog, Konsultationen oder anderen geeigneten Mitteln um die Verbesserung der Beziehungen zwischen Roma- und Nichtroma-Gemeinschaften vor allem auf lokaler Ebene zu bemühen, um so die Toleranz zu fördern und Vorurteile und negative Klischeevorstellungen

auf beiden Seite zu überwinden, die Bemühungen um Anpassung und Adaptierung zu unterstützen, die Diskriminierung zu verhüten und sicherzustellen, dass alle Personen ihre Menschenrechte und Freiheiten uneingeschränkt genießen können;

10. anzuerkennen, dass den Roma-Gemeinschaften im Zweiten Weltkrieg durch Deportation und Ausrottung Unrecht zugefügt wurde, und zu prüfen, wie sie dafür entschädigt werden können;

11. in Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft das Notwendige zu tun und Projekte in die Wege zu leiten, um die politische Kultur fortzuentwickeln und die Bevölkerung als Ganzes in einem Geist der Nichtdiskriminierung, der Achtung vor anderen und der Toleranz, insbesondere im Hinblick auf die Roma, zu erziehen;

2. Maßnahmen zum Schutz vor rassistischer Gewalt

12. durch die Verabschiedung von Maßnahmen zur Verhütung rassistisch motivierter Gewalthandlungen den Schutz der Sicherheit und der Unversehrtheit der Roma ohne jede Diskriminierung zu gewährleisten, dafür zu sorgen, dass die Polizei, die Staatsanwälte und die Richter im Hinblick auf die Untersuchung und Bestrafung solcher Handlungen unverzüglich tätig werden, und sicherzustellen, dass diejenigen, die solche Taten verüben, gleichviel, ob es sich dabei um Staatsbedienstete oder sonstige Personen handelt, nicht straffrei ausgehen;

13. Maßnahmen zu ergreifen, um zu verhüten, dass die Polizei rechtswidrige Gewalt gegen die Roma anwendet, namentlich im Zusammenhang mit der Festnahme und Haft;

14. geeignete Vorkehrungen für die Kommunikation und den Dialog zwischen der Polizei und Gemeinschaften und Verbänden der Roma zu fördern, um auf Rassenvorurteilen beruhende Konflikte zu verhüten und rassistisch motivierte Gewalthandlungen gegen Angehörige dieser Gemeinschaften sowie gegen sonstige Personen zu bekämpfen;

15. die Eingliederung von Angehörigen der Roma-Gemeinschaften in die Polizei und sonstige Strafverfolgungsbehörden zu fördern;

16. Maßnahmen der Vertragsstaaten und anderer verantwortlicher Staaten oder Stellen in Post-Konfliktgebieten zu fördern, um Gewalt gegen Angehörige der Roma-Gemeinschaften und die Vertreibung dieser Personen zu verhindern;

3. Maßnahmen auf dem Gebiet der Bildung

17. die Inklusion aller Kinder mit Roma-Hintergrund in das Schulsystem zu unterstützen und durch entsprechende Maßnahmen die Schulabbrucherquoten, insbesondere bei Roma-Mädchen, zu senken und zu diesem Zweck aktiv mit Roma-Eltern, Verbänden der Roma und örtlichen Gemeinwesen zusammenzuarbeiten;

18. die Segregation von Roma-Schülern zu verhüten und möglichst weitgehend zu vermeiden, dabei jedoch die Möglichkeit des Unterrichts in zwei Sprachen oder in der Muttersprache offenzuhalten; sich zu diesem Zweck darum zu bemühen, die Bildungsqualität an allen Schulen und das Leistungsniveau der Minderheitengemeinschaft in den Schulen zu erhöhen, Schulpersonal aus dem Kreis der Angehörigen der Roma-Gemeinschaften anzuwerben und die interkulturelle Erziehung zu fördern;

19. zu erwägen, im Bildungsbereich in Zusammenarbeit mit den Eltern Maßnahmen zugunsten von Roma-Kindern zu ergreifen;

20. entschlossen zu handeln, um jede Diskriminierung oder rassistisch motivierte Drangsalierung von Roma-Schülern zu beseitigen;

21. durch die gebotenen Maßnahmen einen Prozess der Grundbildung für Roma-Kinder fahrender Gemeinschaften sicherzustellen, unter anderem durch ihre vorübergehende Zulassung zu örtlichen Schulen, durch zeitweiligen Unterricht in ihren Lagern oder durch den Einsatz neuer Technologien für den Fernunterricht;

22. sicherzustellen, dass bei ihren Programmen, Projekten und Kampagnen im Bildungsbereich

die benachteiligte Lage von Roma-Mädchen und Romnija berücksichtigt wird;

23. dringend nachhaltige Maßnahmen zu ergreifen, um Roma-Studenten zu Lehr- und Bildungskräften und Hilfskräften auszubilden;

24. tätig zu werden, um den Dialog und die Kommunikation zwischen dem Lehrpersonal und Roma-Kindern, Roma-Gemeinschaften und -Eltern zu verbessern, durch den häufigeren Einsatz von Hilfskräften aus dem Kreis der Roma;

25. geeignete Bildungsformen und Bildungspläne für diejenigen Angehörigen der Roma-Gemeinschaften zu gewährleisten, die das Schulalter überschritten haben, um die Lese- und Schreibfähigkeit bei erwachsenen Roma zu verbessern;

26. in die Lehrbücher aller geeigneten Bildungsstufen Kapitel über die Geschichte und Kultur der Roma aufzunehmen und die Veröffentlichung und Verbreitung von Büchern und sonstigem gedrucktem Material sowie gegebenenfalls die Ausstrahlung von Fernseh- und Hörfunkprogrammen über ihre Geschichte und Kultur, auch in den von ihnen gesprochenen Sprachen, zu begünstigen und zu unterstützen;

4. Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensverhältnisse

27. Rechtsvorschriften, die die Diskriminierung bei der Arbeit und alle Angehörigen der Roma nachteilig betreffenden diskriminierenden Praktiken auf dem Arbeitsmarkt verbieten, zu verabschieden oder wirksamer zu gestalten, und diese Personen vor solchen Praktiken zu schützen;

28. Sondermaßnahmen zu ergreifen, um die Beschäftigung von Roma in der öffentlichen Verwaltung und in öffentlichen Einrichtungen sowie auch in privatwirtschaftlichen Unternehmen zu fördern;

29. wo immer möglich auf zentraler oder lokaler Ebene Sondermaßnahmen zugunsten einer Beschäftigung der Roma durch die öffentliche Hand zu verabschieden und durchzuführen, etwa im Rahmen der Vergabe öffentlicher Aufträge oder anderer von der Regierung durchgeführter oder finanzierter Tä-

tigkeiten oder durch die Vermittlung verschiedener beruflicher Fähigkeiten an die Roma oder ihre Ausbildung in verschiedenen Berufen;

30. Politiken und Projekte zu erarbeiten und durchzuführen, die darauf gerichtet sind, die Segregation der Roma-Gemeinschaften im Wohnungswesen zu vermeiden; Roma-Gemeinschaften und -Verbände zusammen mit anderen Personen als Partner an dem Bau, der Sanierung und der Instandhaltung von Wohnungsprojekten zu beteiligen;

31. allen die Roma betreffenden diskriminierenden Praktiken, hauptsächlich seitens kommunaler Stellen und Privateigentümern, in Bezug auf die Wohnsitznahme und den Zugang zu Wohnraum entschlossen entgegenzuwirken; örtlichen Maßnahmen, durch die den Roma ein Wohnsitz verweigert wird und sie widerrechtlich vertrieben werden, entschlossen entgegenzuwirken, und davon Abstand zu nehmen, die Roma in Lagern außerhalb bewohnter Gebiete unterzubringen, die abgelegen sind und in denen es keinen Zugang zu Gesundheits- und sonstigen Einrichtungen gibt;

32. gegebenenfalls die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um nomadischen Roma-Gruppen oder Fahrenden mit allen notwendigen Einrichtungen ausgestattete Stellplätze für ihre Wohnwagen zu bieten;

33. sicherzustellen, dass die Roma gleichberechtigten Zugang zu Gesundheitsversorgung und Sozialdiensten haben, und alle gegen sie gerichteten diskriminierenden Praktiken auf diesem Gebiet zu beseitigen;

34. für die Roma, insbesondere die Frauen und Kinder, Programme und Projekte im Gesundheitsbereich anzustoßen und umzusetzen, eingedenk ihrer durch extreme Armut und einen niedrigen Bildungsstand sowie durch kulturelle Unterschiede bedingten benachteiligten Lage; Roma-Verbände und -Gemeinschaften und ihre Vertreter, insbesondere Frauen, an der Gestaltung und Ausführung von Roma-Gruppen betreffenden Gesundheitsprogrammen und -projekten zu beteiligen;

35. alle diskriminierenden Praktiken in Bezug auf den Zugang von Angehörigen der Roma-Gemeinschaften zu allen für die allgemeine Öffentlichkeit

bestimmten Orten und Dienstleistungen, einschließlich Gaststätten, Hotels, Theatern und Musikhallen, Diskotheken und sonstigen Orten, zu verhüten, zu beseitigen und angemessen zu bestrafen;

5. Maßnahmen auf dem Gebiet der Medien

36. auf geeignete Weise tätig zu werden, um im Einklang mit dem Übereinkommen alle Ideen hinsichtlich der rassistischen oder ethnischen Überlegenheit, den Rassenhass und die Aufreizung zu Diskriminierung und Gewalt gegen die Roma in den Medien zu beseitigen;

37. den Fachkräften aller Medien bewusst zu machen, dass sie eine besondere Verantwortung dafür tragen, keine Vorurteile zu verbreiten und in ihrer Berichterstattung über Vorfälle, an denen einzelne Angehörige der Roma-Gemeinschaften beteiligt waren, nicht diesen Gemeinschaften in ihrer Gesamtheit die Schuld zuzuschreiben;

38. Bildungs- und Medienkampagnen zu erarbeiten, um die Öffentlichkeit über das Leben, die Gesellschaft und die Kultur der Roma sowie darüber aufzuklären, wie wichtig es ist, eine inklusive Gesellschaft aufzubauen, in der die Menschenrechte und die Identität der Roma geachtet werden;

39. den Zugang der Roma zu den Medien, einschließlich Zeitungen sowie Fernseh- und Hörfunkprogrammen, die Schaffung eigener Medien sowie die Ausbildung von Journalisten aus dem Kreis der Roma zu fördern und zu erleichtern;

40. Methoden der Medien-Selbstkontrolle mittels eines Verhaltenskodex für Medienorganisationen zu fördern, um auf die Rassenzugehörigkeit abstellende, diskriminierende oder voreingenommene Sprache zu vermeiden;

6. Maßnahmen betreffend die Beteiligung am öffentlichen Leben

41. die erforderlichen Schritte zu unternehmen und unter anderem auch Sondermaßnahmen zu ergreifen, um Roma-Minderheiten oder -Gruppen gleiche Chancen in Bezug auf die Beteiligung an allen staatlichen Organen auf zentraler und lokaler Ebene zu bieten;

42. Modalitäten und Strukturen für Konsultationen mit politischen Parteien, Verbänden und Vertretern der Roma auf zentraler wie auf lokaler Ebene zu erarbeiten, wenn es darum geht, Themen zu erörtern und Beschlüsse zu fassen, die für Roma-Gemeinschaften von Belang sind;

43. die Roma-Gemeinschaften und -Verbände und ihre Vertreter zum frühestmöglichen Zeitpunkt in die Erarbeitung und Ausführung sie berührender Politiken und Programme einzubeziehen und in Bezug auf diese Politiken und Programme ausreichende Transparenz zu gewährleisten;

44. die Angehörigen von Roma-Gemeinschaften für die Notwendigkeit der aktiveren Beteiligung am öffentlichen und sozialen Leben und an der Förderung ihrer eigenen Interessen, beispielsweise der Bildung ihrer Kinder und ihrer Teilnahme an einer beruflichen Ausbildung, zu sensibilisieren;

45. für Staatsbedienstete aus dem Kreis der Roma und Vertreter der Roma sowie für mögliche Bewerber für derartige Aufgaben Schulungsprogramme zu veranstalten, die darauf gerichtet sind, ihre Kompetenzen auf dem Gebiet der Politik, der Politikgestaltung und der öffentlichen Verwaltung zu verbessern.

Der Ausschuss *empfiehlt außerdem*

46. den Vertragsstaaten, in ihre periodischen Berichte in geeigneter Form Daten über die Roma-Gemeinschaften in ihrem Hoheitsbereich, einschließlich statistischer Angaben über die Partizipation der Roma am politischen Leben und über ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Situation, unter anderem auch aus einer geschlechtsspezifischen Perspektive, sowie Informationen über die Umsetzung dieser Allgemeinen Empfehlung aufzunehmen;

47. den zwischenstaatlichen Organisationen, in ihren Kooperations- und Hilfsprojekten für verschiedene Vertragsstaaten gegebenenfalls der Situation der Roma-Gemeinschaften Rechnung zu tragen und ihr wirtschaftliches, soziales und kulturelles Vorkommen zu begünstigen;

48. dem Hohen Kommissar für Menschenrechte, im Amt des Hohen Kommissars die Schaffung einer Anlaufstelle für Fragen der Roma zu prüfen.

Der Ausschuss *empfiehlt ferner*

49. der Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassen- diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz, die obigen Empfehlungen gebührend zu berücksichtigen, in Anbetracht der Stellung der Roma-Gemeinschaften als eine der in der heutigen Welt am meisten benachteiligten und der Diskriminierung ausgesetzten Gruppen.

1424. Sitzung
16. August 2000

Anlage 3

Allgemeine Empfehlung
XXX über die
Diskriminierung von
Nichtstaatsangehörigen

Anlage 3

Allgemeine Empfehlung XXX über die Diskriminierung von Nichtstaatsangehörigen

Der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung,

unter Hinweis auf die Charta der Vereinten Nationen und die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, denen zufolge alle Menschen frei und gleich an Würde und Rechten geboren sind und Anspruch auf alle darin verankerten Rechte und Freiheiten haben, ohne irgendeinen Unterschied, und auf den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte und das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung,

unter Hinweis auf die Erklärung von Durban, in der die Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz anerkannte, dass Fremdenfeindlichkeit gegenüber Nichtstaatsangehörigen, insbesondere Migranten, Flüchtlingen und Asylsuchenden, eine der Hauptursachen des zeitgenössischen Rassismus ist und dass es im Zuge diskriminierender, fremdenfeindlicher und rassistischer Praktiken häufig zu Menschenrechtsverletzungen gegenüber Angehörigen dieser Gruppen kommt,

feststellend, dass unter Berücksichtigung des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung und der Allgemeinen Empfehlungen Nr. XI und XX bei der Prüfung der Berichte der Vertragsstaaten des Übereinkommens offenkundig geworden ist, dass neben Migranten, Flüchtlingen und Asylsuchenden auch andere Gruppen Anlass zu Besorgnis geben, darunter Nichtstaatsangehörige ohne Papiere und Personen, die die Staatsangehörigkeit des Staates, in dessen Hoheitsgebiet sie leben, nicht erwerben können, selbst wenn sie ihr gesamtes Leben dort verbracht haben,

nach Veranstaltung einer thematischen Diskussion über die Frage der Diskriminierung von Nichtstaatsangehörigen und nach Entgegennahme der Beiträge der Ausschussmitglieder und der Vertragsstaaten sowie der Beiträge von Sachverständigen anderer Organe der Vereinten Nationen sowie von Sonderorganisationen und nichtstaatlichen Organisationen,

in Anerkennung der Notwendigkeit, klarzustellen, welche Verantwortlichkeiten die Vertragsstaaten des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung in Bezug auf Nichtstaatsangehörige haben,

bei seinen Maßnahmen die Bestimmungen des Übereinkommens, namentlich Artikel 5, zugrunde legend, dem zufolge die Vertragsstaaten die Diskriminierung aufgrund der Rasse, der Hautfarbe, der Abstammung und des nationalen Ursprungs oder des Volkstums bei der Wahrnehmung der bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte und Freiheiten durch alle Menschen verbieten und beseitigen werden,

stellt Folgendes fest:

I. Verantwortlichkeiten der Vertragsstaaten des Übereinkommens

1. Artikel 1 Absatz 1 des Übereinkommens enthält eine Definition der Rassendiskriminierung. Artikel 1 Absatz 2 sieht die Möglichkeit vor, Unterscheidungen zwischen Staatsangehörigen und Nichtstaatsangehörigen vorzunehmen. Artikel 1 Absatz 3 erklärt im Hinblick auf Staatsangehörigkeit, Staatsbürgerschaft oder Einbürgerung, dass die Rechtsvorschriften der Vertragsstaaten nicht Angehörige eines bestimmten Staates diskriminieren dürfen;

2. Artikel 1 Absatz 2 ist auf eine Weise auszulegen, die es vermeidet, das grundlegende Diskriminierungsverbot zu untergraben; er soll daher nicht so ausgelegt werden, als schmälere er in irgendeiner Weise die insbesondere in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, dem Internationalen Pakt

über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte anerkannten und niedergelegten Rechte und Freiheiten;

3. in Artikel 5 des Übereinkommens ist die Pflicht der Vertragsstaaten verankert, Rassendiskriminierung bei der Wahrnehmung der bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu verbieten und zu beseitigen. Wenngleich einige dieser Rechte, wie das Recht auf Teilnahme an Wahlen und das aktive und passive Wahlrecht, Staatsbürgern vorbehalten werden dürfen, müssen die Menschenrechte grundsätzlich von allen in Anspruch genommen werden können. Den Vertragsstaaten obliegt die Pflicht, in dem im Völkerrecht anerkannten Umfang Gleichberechtigung zwischen Staatsangehörigen und Nichtstaatsangehörigen bei der Wahrnehmung dieser Rechte zu gewährleisten;

4. nach dem Übereinkommen stellt eine auf der Staatsbürgerschaft oder dem Einwanderungsstatus beruhende unterschiedliche Behandlung Diskriminierung dar, wenn die Kriterien für die unterschiedliche Behandlung, beurteilt im Licht der Ziele und Zwecke des Übereinkommens, nicht zur Erreichung eines rechtmäßigen Ziels angewandt werden oder im Hinblick auf die Erreichung dieses Ziels unverhältnismäßig sind. Nicht als diskriminierend gilt eine unterschiedliche Behandlung innerhalb des Anwendungsbereichs von Artikel 1 Absatz 4 des Übereinkommens, betreffend Sondermaßnahmen;

5. die Vertragsstaaten haben die Pflicht, über die Rechtsvorschriften zu Nichtstaatsangehörigen und ihre Umsetzung umfassend Bericht zu erstatten. Ferner sollen die Vertragsstaaten in geeigneter Form sozioökonomische Daten zu der Zahl der Nichtstaatsangehörigen in ihrem Hoheitsbereich in ihre periodischen Berichte aufnehmen, darunter auch nach Geschlecht und ethnischer Herkunft aufgeschlüsselte Daten.

empfiehlt

auf der Grundlage dieser allgemeinen Grundsätze den Vertragsstaaten des Übereinkommens, ihren besonderen Gegebenheiten entsprechend die nachstehenden Maßnahmen zu verabschieden:

II. Allgemeine Maßnahmen

6. Rechtsvorschriften zu überprüfen beziehungsweise zu überarbeiten, um zu gewährleisten, dass sie mit dem Übereinkommen vollständig in Einklang stehen, insbesondere im Hinblick auf die wirksame, diskriminierungsfreie Wahrnehmung der in Artikel 5 genannten Rechte;

7. sicherzustellen, dass gesetzliche Garantien gegen Rassendiskriminierung Anwendung auf Nichtstaatsangehörige finden, ungeachtet ihres Einwanderungsstatus, und dass die Umsetzung von Rechtsvorschriften sich nicht diskriminierend auf Nichtstaatsangehörige auswirkt;

8. dem Problem der von Nichtstaatsangehörigen erfahrenen Mehrfachdiskriminierung größere Aufmerksamkeit zuzuwenden, insbesondere soweit es um die Kinder und Ehegatten nicht im Besitz der Staatsangehörigkeit befindlicher Arbeitnehmer geht, hinsichtlich der Behandlung von nicht im Besitz der Staatsangehörigkeit befindlichen Ehepartnerinnen beziehungsweise Ehepartnern von Staatsangehörigen keine unterschiedlichen Maßstäbe anzuwenden, alle derartigen Praktiken zu melden und alle erforderlichen Schritte zu unternehmen, um dagegen vorzugehen;

9. sicherzustellen, dass die Einwanderungspolitik nicht zur Folge hat, dass Personen aufgrund der Rasse, der Hautfarbe, der Abstammung oder der nationalen oder ethnischen Herkunft diskriminiert werden;

10. sicherzustellen, dass zur Bekämpfung des Terrorismus ergriffene Maßnahmen keine Diskriminierung aufgrund der Rasse, der Hautfarbe, der Abstammung oder der nationalen oder ethnischen Herkunft zum Zweck oder zur Folge haben, und dass Nichtstaatsangehörige nicht der Erstellung von Profilen oder der Stereotypisierung auf der Grundlage der Rasse oder der Ethnizität unterliegen;

III. Schutz vor Hassreden und rassistisch motivierter Gewalt

11. Schritte zu unternehmen, um gegen fremdenfeindliche Einstellungen und Verhaltensweisen,

insbesondere Hassreden und rassistisch motivierte Gewalt, gegenüber Nichtstaatsangehörigen vorzuziehen, und in Bezug auf die Lage von Nichtstaatsangehörigen ein besseres Verständnis des Nichtdiskriminierungsgrundsatzes zu fördern;

12. entschlossene Maßnahmen zu ergreifen, um jeder Tendenz entgegenzuwirken, Angehörige nicht im Besitz der Staatsangehörigkeit befindlicher Bevölkerungsgruppen auf der Basis der Rasse, Hautfarbe, Abstammung und nationalen oder ethnischen Herkunft zur Zielscheibe zu machen, zu stigmatisieren, zu stereotypisieren oder in Profilen zu erfassen, insbesondere durch Politiker, Staatsbedienstete, Pädagogen und die Medien, im Internet oder in anderen elektronischen Kommunikationsnetzen und in der Gesellschaft insgesamt;

IV. Zugang zur Staatsbürgerschaft

13. sicherzustellen, dass bestimmte Gruppen von Nichtstaatsangehörigen im Hinblick auf den Zugang zur Staatsbürgerschaft oder zur Einbürgerung nicht diskriminiert werden, und gebührend auf mögliche Hindernisse zu achten, die sich der Einbürgerung langfristig oder unbefristet Aufenthaltsberechtigter entgegenstellen können;

14. anzuerkennen, dass die Entziehung der Staatsbürgerschaft aufgrund der Rasse, der Hautfarbe, der Abstammung oder der nationalen oder ethnischen Herkunft ein Verstoß gegen die Pflicht der Vertragsstaaten ist, den Genuss des Rechts auf Staatsangehörigkeit diskriminierungsfrei zu gewährleisten;

15. zu berücksichtigen, dass die Verweigerung der Staatsbürgerschaft für langfristig oder unbefristet Aufenthaltsberechtigte in manchen Fällen dazu führen könnte, dass die Betroffenen unter Verstoß gegen die Nichtdiskriminierungsgrundsätze des Übereinkommens in Bezug auf den Zugang zu Beschäftigung und Sozialleistungen benachteiligt werden;

16. die Staatenlosigkeit, insbesondere bei Kindern, zu verringern, etwa indem sie den Eltern der Kinder nahelegen, für sie die Staatsangehörigkeit zu beantragen, und indem sie es beiden Eltern gestatten, ihre Staatsangehörigkeit an ihre Kinder weiterzugeben;

17. den Status der Bürger von Vorgängerstaaten, deren Wohnsitz nun im Hoheitsgebiet des Vertragsstaates liegt, zu regeln.

V. Rechtspflege

18. sicherzustellen, dass Nichtstaatsangehörige gleichen Schutz durch das Gesetz und gleiche Anerkennung vor dem Gesetz genießen, und in diesem Zusammenhang Maßnahmen gegen rassistisch motivierte Gewalt zu ergreifen und den Opfern Zugang zu wirksamen Rechtsbehelfen und das Recht einzuräumen, für alle infolge dieser Gewalt erlittenen Schäden eine gerechte und angemessene Entschädigung zu verlangen;

19. die Sicherheit von Nichtstaatsangehörigen, insbesondere vor willkürlicher Freiheitsentziehung, zu gewährleisten und sicherzustellen, dass die Verhältnisse in Zentren für Flüchtlinge und Asylsuchende internationalen Normen entsprechen;

20. sicherzustellen, dass im Zuge der Terrorismusbekämpfung inhaftierte oder festgenommene Nichtstaatsangehörige durch mit den internationalen Menschenrechtsnormen, dem Flüchtlingsvölkerrecht und dem humanitären Völkerrecht im Einklang stehendes innerstaatliches Recht angemessen geschützt werden;

21. die Misshandlung und Diskriminierung von Nichtstaatsangehörigen durch die Polizei und andere Strafverfolgungsbehörden und Staatsbedienstete zu bekämpfen, indem sie die einschlägigen Rechtsvorschriften mitsamt den darin enthaltenen Strafbestimmungen strikt anwenden und sicherstellen, dass alle mit Nichtstaatsangehörigen befassten Bediensteten eine besondere Schulung, auch im Hinblick auf die Menschenrechte, erhalten;

22. im Strafrecht die Bestimmung einzuführen, wonach die Begehung einer Straftat mit rassistischer Motivation oder Zielsetzung einen erschwerenden, strafschärfenden Umstand darstellt;

23. sicherzustellen, dass von Nichtstaatsangehörigen erhobene Anzeigen wegen rassistischer Diskriminierung eingehend untersucht werden und dass Anzeigen gegen Staatsbedienstete, insbesondere wegen

diskriminierenden oder rassistischen Verhaltens, einer unabhängigen und wirksamen Prüfung unterzogen werden;

24. in Zivilverfahren, in denen es um Diskriminierung aufgrund der Rasse, Hautfarbe, Abstammung und nationalen oder ethnischen Herkunft geht, die Beweislast so zu regeln, dass es dem Beklagten obliegt, den Nachweis einer objektiven und zumutbaren Rechtfertigung für die unterschiedliche Behandlung zu erbringen, sobald ein Nichtstaatsangehöriger den Prima-facie-Beweis erbracht hat, dass er Opfer einer solchen Diskriminierung ist;

VI. Ausweisung und Abschiebung von Nichtstaatsangehörigen

25. sicherzustellen, dass Gesetze über die Abschiebung oder anderweitige Entfernung von Nichtstaatsangehörigen aus dem Hoheitsgebiet des Vertragsstaates keine Diskriminierung von Nichtstaatsangehörigen aufgrund der Rasse, Hautfarbe oder ethnischen oder nationalen Herkunft zum Zwecke oder zur Folge haben, und dass Nichtstaatsangehörige gleichen Zugang zu wirksamen Rechtsbehelfen haben, einschließlich des Rechts, Ausweisungsverfügungen anzufechten, und dass ihnen gestattet wird, diese Rechtsbehelfe wirksam in Anspruch zu nehmen;

26. sicherzustellen, dass Nichtstaatsangehörige nicht der kollektiven Ausweisung unterliegen, insbesondere wenn nicht hinlänglich garantiert ist, dass die persönlichen Verhältnisse einer jeden betroffenen Person berücksichtigt wurden;

27. sicherzustellen, dass Nichtstaatsangehörige nicht in ein Land oder Gebiet zurückgeführt oder zurückgeschafft werden, in dem sie Gefahr laufen, schweren Menschenrechtsverletzungen wie der Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe ausgesetzt zu sein;

28. davon abzusehen, Nichtstaatsangehörige, namentlich langfristige Aufenthaltsberechtigte, auszuweisen, wenn dies zu einem unverhältnismäßigen Eingriff in ihr Recht auf ein Familienleben führen würde;

VII. Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

29. Hindernisse zu beseitigen, die dazu führen, dass Nichtstaatsangehörige ihre wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, namentlich auf den Gebieten Bildung, Wohnungswesen, Beschäftigung und Gesundheit, nicht wahrnehmen können;

30. sicherzustellen, dass öffentliche Bildungseinrichtungen Nichtstaatsangehörigen und den Kindern undokumentierter, im Hoheitsgebiet eines Vertragsstaates ansässiger Einwanderer offenstehen;

31. zu vermeiden, dass Nichtstaatsangehörige aufgrund der Rasse, Hautfarbe, Abstammung und nationalen oder ethnischen Herkunft in Grund- und Sekundarschulen getrennt unterrichtet und, auch in Bezug auf den Zugang zu Hochschulen, nach unterschiedlichen Maßstäben behandelt werden;

32. Staatsangehörigen und Nichtstaatsangehörigen den gleichen Genuss des Rechts auf angemessene Wohnung zu garantieren, insbesondere indem sie Segregation im Wohnungswesen vermeiden und sicherstellen, dass Wohnungsvermittler keine diskriminierenden Praktiken anwenden;

33. Maßnahmen zu ergreifen, um die Diskriminierung von Nichtstaatsangehörigen in Bezug auf Arbeitsbedingungen und Arbeitsanforderungen, einschließlich arbeitsrechtlicher Regeln und Verfahren, die diskriminierende Ziele oder Folgen haben können, zu beseitigen;

34. wirksame Maßnahmen zur Vermeidung und Behebung der ernststen Probleme zu ergreifen, denen Arbeitnehmer, insbesondere Hausangestellte, die Nichtstaatsangehörige sind, häufig begegnen und zu denen Schuldknechtschaft, Einbehaltung des Reisepasses, rechtswidriges Einsperren, Vergewaltigung und tätliche Angriffe gehören;

35. anzuerkennen, dass die Vertragsstaaten sich zwar weigern können, Nichtstaatsangehörigen ohne Arbeitserlaubnis Arbeitsplätze anzubieten, dass jeder Einzelne, sobald ein Beschäftigungsverhältnis begründet ist und solange dieses besteht, jedoch Anspruch auf Wahrnehmung der arbeits- und

beschäftigungsbezogenen Rechte, einschließlich der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, hat;

36. sicherzustellen, dass die Vertragsstaaten das Recht von Nichtstaatsangehörigen auf einen angemessenen Standard körperlicher und geistiger Gesundheit achten, indem sie unter anderem davon Abstand nehmen, ihnen den Zugang zu vorbeugenden, heilenden und lindernden Gesundheitsleistungen zu verweigern oder diesen zu beschränken;

37. die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um Praktiken zu verhindern, durch die Nichtstaatsangehörigen ihre kulturelle Identität verweigert wird, wie etwa die gesetzliche oder faktische Anforderung, dass Nichtstaatsangehörige ihren Namen ändern müssen, um die Staatsangehörigkeit zu erlangen; und Maßnahmen zu treffen, um es Nichtstaatsangehörigen zu gestatten, ihre Kultur zu erhalten und zu pflegen;

38. das Recht von Nichtstaatsangehörigen auf Zugang zu jedem Ort oder Dienst, der für die Benutzung durch die Öffentlichkeit vorgesehen ist, wie Verkehrsmittel, Hotels, Gaststätten, Cafés, Theater und Parks, ohne Diskriminierung aufgrund der Rasse, Hautfarbe, Abstammung und nationalen oder ethnischen Herkunft zu gewährleisten.

39. Die vorliegende Allgemeine Empfehlung ersetzt die Allgemeine Empfehlung XI (1993).

Anlage 4

Allgemeine Empfehlung XXXI über
die Verhütung von Rassendiskrimi-
nierung bei der Strafrechtspflege
und im Strafjustizsystem

Anlage 4

Allgemeine Empfehlung XXXI über die Verhütung von Rassendiskriminierung bei der Strafrechtspflege und im Strafjustizsystem

Der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung,

unter Hinweis auf die in Artikel 1 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung enthaltene Definition der Rassendiskriminierung,

unter Hinweis auf die Bestimmungen des Artikels 5 Buchstabe a des Übereinkommens, wonach die Vertragsstaaten die Pflicht haben, das Recht jedes einzelnen, ohne Unterschied der Rasse, der Hautfarbe, des nationalen Ursprungs oder des Volkstums, auf Gleichheit vor dem Gesetz zu gewährleisten, namentlich bei der Wahrnehmung des Rechts auf Gleichbehandlung vor den Gerichten und allen sonstigen Organen der Rechtspflege,

unter Hinweis darauf, dass die Vertragsstaaten nach Artikel 6 des Übereinkommens gehalten sind, jeder Person in ihrem Hoheitsbereich einen wirksamen Schutz und wirksame Rechtsbehelfe durch die zuständigen nationalen Gerichte und sonstigen staatlichen Einrichtungen gegen alle rassistisch diskriminierenden Handlungen zu gewährleisten, ebenso wie auch das Recht, bei diesen Gerichten eine gerechte und angemessene Entschädigung oder Genugtuung für jeden infolge von Rassendiskriminierung erlittenen Schaden zu verlangen,

verweisend auf Ziffer 25 der Erklärung, die von der Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz, die 2001 in Durban (Südafrika) stattfand, verabschiedet wurde und in der „tiefe Ablehnung gegenüber dem Rassismus, der Rassendiskriminierung, der Fremdenfeindlichkeit und der damit zusammenhängenden Intoleranz [bekundet wird], die in einigen Staaten in der Arbeitsweise der

Strafvollzugssysteme und bei der Anwendung der Gesetze sowie in den Handlungen und Einstellungen der für die Rechtsdurchsetzung verantwortlichen Institutionen und Personen fortbestehen, insbesondere dort, wo dies dazu beigetragen hat, dass bestimmte Gruppen unter Inhaftierten oder Gefängnisinsassen überrepräsentiert sind“,

verweisend auf die Arbeit der Menschenrechtskommission und der Unterkommission für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte (siehe E/CN.4/Sub.2/2005/7) über Diskriminierung im Strafjustizsystem,

eingedenk der Berichte des Sonderberichterstatters für zeitgenössische Formen des Rassismus, der Rassendiskriminierung, der Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängender Intoleranz,

verweisend auf das 1951 geschlossene Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, insbesondere dessen Artikel 16, der bestimmt, dass „Flüchtlinge ... auf dem Gebiete der vertragschließenden Staaten freien Zutritt zu den Gerichten [haben],“

eingedenk der Bemerkungen zur Arbeitsweise des Justizsystems in den Schlussfolgerungen des Ausschusses zu den von den Vertragsstaaten vorgelegten Berichten und in den Allgemeinen Empfehlungen XXVII (2000) über die Diskriminierung der Roma, XXIX (2002) über Diskriminierung aufgrund der Abstammung und XXX (2004) über die Diskriminierung von Nichtstaatsangehörigen,

davon überzeugt, dass das Justizsystem zwar als unparteiisch und von Rassismus, Rassendiskriminierung oder Fremdenfeindlichkeit unberührt gelten kann, dass es jedoch einen besonders schwerwiegenden Verstoß gegen die Rechtsstaatlichkeit, den Grundsatz der Gleichheit vor dem Gesetz, den Grundsatz der Verfahrensfairness und das Recht auf ein unabhängiges und unparteiisches Gericht darstellt, wenn es bei der Rechtspflege und im Justizsystem dennoch zu rassistischer oder ethnischer Diskriminierung kommt, da diese sich auf Angehö-

rige einer Gruppe, die zu schützen doch gerade die Aufgabe der Justiz ist, unmittelbar auswirkt,

in der Auffassung, dass kein Land frei von Rassendiskriminierung bei der Strafrechtspflege und im Strafjustizsystem ist, ungeachtet des angewandten Rechts oder des bestehenden Rechtssystems, sei es akkussatorisch, inquisitorisch oder gemischt,

in der Auffassung, dass die Gefahr der Diskriminierung bei der Strafrechtspflege und im Strafjustizsystem in den letzten Jahren zugenommen hat, teilweise als Folge zunehmender Einwanderungs- und Bevölkerungsbewegungen, die bei manchen Teilen der Bevölkerung und manchen Strafverfolgungsbeamten Vorurteile und Gefühle der Fremdenfeindlichkeit oder Intoleranz hervorgerufen haben, und teilweise als Folge der von vielen Staaten beschlossenen sicherheitspolitischen Maßnahmen und Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung, die in einer Reihe von Ländern unter anderem das Aufkommen antiarabischer oder antimuslimischer Gefühle oder – als Reaktion darauf – antisemitischer Gefühle, begünstigt haben,

entschlossen, alle Formen der Diskriminierung bei der Strafrechtspflege und im Strafjustizsystem zu bekämpfen, die Angehörige rassischer oder ethnischer Gruppen in allen Ländern der Welt, insbesondere Nichtstaatsangehörige - einschließlich Einwanderern, Flüchtlingen, Asylsuchenden und Staatenlosen – Roma/Zigeuner, indigene Völker, vertriebene Bevölkerungsgruppen, Menschen, die wegen ihrer Abstammung diskriminiert werden, sowie andere gefährdete Gruppen, die in besonderem Maße der Ausgrenzung, Marginalisierung und Nicht-Integration in die Gesellschaft ausgesetzt sind, erleiden können, wobei die Situation der Frauen und Kinder aus den genannten Gruppen, die wegen ihrer Rasse und wegen ihres Geschlechts oder Alters der Mehrfachdiskriminierung unterliegen können, besonders zu berücksichtigen ist,

richtet die folgenden Empfehlungen an alle Vertragsstaaten:

I. Allgemeine Schritte

A. Schritte zur besseren Abschätzung des Bestehens und des Ausmaßes rassistischer Diskriminierung bei der Strafrechtspflege und im Strafjustizsystem; Suche nach Indikatoren für eine solche Diskriminierung

1. Sachbezogene Indikatoren

1. Die Vertragsstaaten sollen den folgenden möglichen Indikatoren für Rassendiskriminierung die größte Aufmerksamkeit zuwenden:

(a) Anzahl und Prozentsatz der Personen, die einer der im letzten Präambelabsatz genannten Gruppen angehören und Opfer von Aggression oder sonstigen Straftaten werden, insbesondere wenn diese von Polizeibeamten oder sonstigen Staatsbediensteten verübt werden;

(b) keine oder nur wenige Anzeigen, Strafverfolgungen und Verurteilungen im Zusammenhang mit rassistisch diskriminierenden Handlungen im Land. Entgegen der Überzeugung mancher Staaten ist eine solche Statistik nicht unbedingt als positiv zu werten. Genauso gut kann sie entweder zeigen, dass die Opfer nicht ausreichend über ihre Rechte informiert sind oder die Missbilligung oder Vergeltung der Gesellschaft fürchten, oder dass Opfer mit begrenzten Mitteln die Kosten und Komplexität eines Gerichtsverfahrens scheuen, oder dass mangelndes Vertrauen in die Polizei und die Justizbehörden besteht oder die Behörden in Bezug auf Straftaten mit rassistischem Hintergrund nicht hinlänglich wachsam oder sensibilisiert sind;

(c) unzulängliche oder fehlende Informationen über das Verhalten der Mitarbeiter der Strafverfolgungsbehörden gegenüber Angehörigen einer der in dem letzten Präambelabsatz genannten Gruppen;

(d) den Angehörigen dieser Gruppen zugeschriebene überproportionale Delinquenz, insbesondere was Kleinkriminalität auf der Straße und drogen- und prostitutionsbezogene Straftaten

angeht, als Indikatoren für die Ausgrenzung oder Nicht-Integration dieser Menschen in die Gesellschaft;

(e) Anzahl und Prozentsatz der Angehörigen dieser Gruppen, die sich im Gefängnis oder in Sicherungsverwahrung befinden, einschließlich Internierungszentren, Strafanstalten, psychiatrischen Einrichtungen oder Gewahrsamsräumen an Flughäfen;

(f) die Verhängung strengerer oder unangemessener Strafen gegen Angehörige dieser Gruppen durch die Gerichte;

(g) die unzulängliche Vertretung von Angehörigen dieser Gruppen in der Polizei, im Justizsystem, einschließlich Richtern und Geschworenen, und in anderen Bereichen der Rechtspflege.

2. Im Interesse der Bekanntheit und Verwendung dieser faktischen Indikatoren sollen die Vertragsstaaten von der Polizei, von Gerichts-, Strafvollzugs- und Zuwanderungsbehörden regelmäßig und öffentlich Informationen einholen, unter Achtung von Vertraulichkeits-, Anonymitäts- und Datenschutzstandards.

3. Vor allem sollen die Vertragsstaaten Zugang zu umfassenden statistischen oder sonstigen Informationen über Anzeigen, Strafverfolgungen und Verurteilungen im Zusammenhang mit rassistischen und fremdenfeindlichen Handlungen sowie über Entschädigungen an die Opfer solcher Handlungen haben, gleichviel, ob diese Entschädigung von den Straftätern oder im Rahmen staatlicher, aus öffentlichen Mitteln finanzierter Entschädigungsprogramme gezahlt wird.

2. Rechtsbezogene Indikatoren

4. Nachstehendes soll als Indikator für mögliche Ursachen der Rassendiskriminierung angesehen werden:

(a) etwaige Lücken in den innerstaatlichen Rechtsvorschriften über Rassendiskriminierung. In dieser Hinsicht sollen die Vertragsstaaten den Forderungen des Übereinkommensartikels 4 uneingeschränkt nachkommen und alle in diesem Artikel genannten rassistischen Handlungen unter Strafe stellen, insbesondere die Verbreitung

von Ideen, die sich auf die Überlegenheit einer Rasse oder den Rassenhass gründen, das Aufreizen zur Rassendiskriminierung und die Gewalttätigkeit oder Aufreizung zur Gewalttätigkeit gegen eine Rasse, aber auch rassistische Propagandatätigkeiten und die Beteiligung an rassistischen Organisationen. Es wird den Vertragsstaaten außerdem nahegelegt, in ihrem Strafrecht eine Bestimmung einzuführen, wonach die Begehung einer Straftat aus rassistischen Beweggründen in der Regel einen strafscharfenden Umstand darstellt;

(b) die potenzielle mittelbar diskriminierende Wirkung bestimmter innerstaatlicher Rechtsvorschriften, insbesondere von Rechtsvorschriften über Terrorismus, Einwanderung, Staatsangehörigkeit, Einreiseverbote oder Ausweisungen von Nichtstaatsangehörigen sowie von Rechtsvorschriften, die zur Folge haben, dass bestimmte Gruppen oder die Zugehörigkeit zu bestimmten Gemeinschaften ohne rechtmäßige Begründung bestraft werden. Die Staaten sollen bemüht sein, die diskriminierende Wirkung dieser Rechtsvorschriften zu beseitigen und bei ihrer Anwendung auf Angehörige der im letzten Präambelabsatz genannten Gruppen in jedem Fall den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu achten.

B. Zur Verhütung der Rassendiskriminierung bei der Strafrechtspflege und im Strafjustizsystem zu entwickelnde Strategien

5. Die Staaten sollen nationale Strategien, unter anderem mit folgenden Zielsetzungen, verfolgen:

(a) Gesetze abzuschaffen, die rassendiskriminierende Wirkung haben, insbesondere solche, die mittelbar auf bestimmte Gruppen abzielen, indem sie Handlungen unter Strafe stellen, die nur von Angehörigen dieser Gruppen verübt werden können, oder solche, die ohne rechtmäßige Begründung nur auf Nichtstaatsangehörige Anwendung finden oder den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht achten;

(b) Mitarbeiter der Strafverfolgungsbehörden – Polizeibedienstete sowie im Strafjustizsystem, in

Strafanstalten, in psychiatrischen Einrichtungen und in sozialen und medizinischen Diensten tätige Personen usw. – durch geeignete Bildungsprogramme in Bezug auf die Achtung der Menschenrechte, die Toleranz und die Freundschaft zwischen rassistischen und ethnischen Gruppen fortzubilden und für interkulturelle Beziehungen zu sensibilisieren;

(c) zur Bekämpfung von Vorurteilen und zur Schaffung eines Vertrauensverhältnisses den Dialog und die Zusammenarbeit zwischen den Polizei- und Justizbehörden und den Vertretern der verschiedenen im letzten Präambelabsatz genannten Gruppen zu fördern;

(d) die angemessene Vertretung von Angehörigen rassistischer und ethnischer Gruppen in der Polizei und im Justizsystem zu fördern;

(e) in Übereinstimmung mit den internationalen Menschenrechtsnormen die Achtung und Anerkennung der traditionellen Justizsysteme indigener Völker zu gewährleisten;

(f) bei Gefangenen, die den im letzten Präambelabsatz genannten Gruppen angehören, die notwendigen Änderungen im Vollzugsregime vorzunehmen, um ihren kulturellen und religiösen Gebräuchen Rechnung zu tragen;

(g) in Situationen, in denen massenhafte Bevölkerungsbewegungen stattfinden, die notwendigen vorläufigen Maßnahmen und Vorkehrungen zur Funktionsfähigkeit des Justizsystems einzuführen, um der besonders prekären Situation von Vertriebenen Rechnung zu tragen, insbesondere, indem sie an den Aufenthaltsorten der Vertriebenen dezentralisierte Gerichte aufbauen oder mobile Gerichte einrichten;

(h) in Postkonfliktsituationen Pläne für den Wiederaufbau des Justizsystems und die Wiederherstellung der Rechtsstaatlichkeit im gesamten Hoheitsgebiet der betreffenden Länder aufzustellen, insbesondere unter Inanspruchnahme der von den entsprechenden Stellen der Vereinten Nationen gewährten internationalen technischen Hilfe;

(i) nationale Strategien oder Aktionspläne zur Beseitigung der strukturellen Rassendiskriminierung umzusetzen. Diese langfristigen Strategien sollen spezifische Zielsetzungen und Maßnahmen sowie Indikatoren zur Messung der Fortschritte enthalten. Vor allem sollen sie auch Leitlinien für die Verhütung, Erfassung, Untersuchung und Strafverfolgung rassistischer oder fremdenfeindlicher Vorfälle, für die Beurteilung des Grads der Zufriedenheit aller Gemeinschaften mit ihren Beziehungen zur Polizei und zum Justizsystem und für die Einstellung und Beförderung von Angehörigen unterschiedlicher rassistischer oder ethnischer Gruppen im Justizsystem enthalten;

(j) eine unabhängige nationale Institution mit der Aufgabe zu betrauen, die im Rahmen der nationalen Aktionspläne und Leitlinien gegen Rassendiskriminierung erzielten Fortschritte zu verfolgen, zu überwachen und zu messen und dabei unerkannte Erscheinungsformen der Rassendiskriminierung aufzuzeigen und Verbesserungsempfehlungen und -vorschläge vorzulegen.

II. Schritte zur Verhütung der Rassendiskriminierung in Bezug auf Opfer des Rassismus

A. Zugang zu Gesetz und Justiz

6. Nach Artikel 6 des Übereinkommens sind die Vertragsstaaten verpflichtet, allen Personen in ihrem Hoheitsgebiet das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf gegen diejenigen, die rassistisch diskriminierende Handlungen verüben, ohne jedwede Diskriminierung und gleichviel, ob diese Handlungen von Privatpersonen oder Staatsbediensteten begangen werden, sowie das Recht zu gewährleisten, eine gerechte und angemessene Entschädigung oder Genugtuung für den erlittenen Schaden zu verlangen.

7. Um Opfern von Rassismus den Zugang zur Justiz zu erleichtern, sollen die Vertragsstaaten bestrebt sein, Angehörigen der schwächsten sozialen Gruppen, die sich oftmals ihrer Rechte nicht bewusst sind, die notwendigen rechtlichen Informationen zukommen zu lassen.

8. In dieser Hinsicht sollen die Vertragsstaaten in den Wohngebieten dieser Personen Einrichtungen wie Zentren für kostenlose rechtliche Hilfe und Beratung, Zentren für Rechtsinformationen und Schlichtungs- und Vermittlungszentren fördern.

9. Außerdem sollen die Vertragsstaaten ihre Zusammenarbeit mit Anwaltsverbänden, universitären Stellen, Zentren für Rechtsberatung und nichtstaatlichen Organisationen, die auf den Schutz der Rechte marginalisierter Gemeinschaften und der Diskriminierungsverhütung spezialisiert sind, erweitern.

B. Meldung von Vorfällen bei den für die Entgegennahme von Anzeigen zuständigen Behörden

10. Die Vertragsstaaten sollen die notwendigen Schritte unternehmen, um sicherzustellen, dass die Polizeidienste in den Nachbarschaften, Regionen, kollektiven Einrichtungen, Lagern oder Zentren, in denen die Angehörigen der im letzten Präambelabsatz genannten Gruppen wohnen, ausreichend präsent und zugänglich sind, damit Anzeigen dieser Personen zügig entgegengenommen werden können.

11. Die zuständigen Dienste sollen angewiesen werden, die Opfer rassistischer Handlungen in Polizeidienststellen auf zufriedenstellende Weise zu empfangen, damit Anzeigen sofort aufgenommen, Ermittlungen unverzüglich, wirksam, unabhängig und unparteiisch durchgeführt und Unterlagen zu rassistischen oder fremdenfeindlichen Vorfällen aufbewahrt und in Datenbanken aufgenommen werden.

12. Weigert sich ein Polizeibeamter, eine Anzeige wegen einer rassistischen Handlung entgegenzunehmen, soll dies zu disziplinarischen oder strafrechtlichen Sanktionen führen, die verschärft werden sollen, wenn Korruption im Spiel ist.

13. Umgekehrt sollen alle Polizeibeamten und Staatsbediensteten das Recht und die Pflicht haben, die Befolgung von Befehlen oder Weisungen zu verweigern, die von ihnen die Begehung von Menschenrechtsverletzungen verlangen, insbesondere solchen, denen eine rassistische Diskriminierung zugrunde liegt. Die Vertragsstaaten sollen garantie-

ren, dass jeder Amtsträger die Freiheit hat, sich ohne Furcht vor Strafe auf dieses Recht zu berufen.

14. Die Ermittlungen zu Vorwürfen über Folter, Misshandlung oder Hinrichtung sollen im Einklang mit den Grundsätzen für die wirksame Verhütung und Untersuchung von außergesetzlichen, willkürlichen und summarischen Hinrichtungen¹ und den Grundsätzen für die wirksame Untersuchung und Dokumentation von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe² durchgeführt werden.

C. Einleitung von Gerichtsverfahren

15. Die Vertragsstaaten sollen öffentliche Ankläger und Angehörige der Staatsanwaltschaft daran erinnern, dass es von allgemeiner Wichtigkeit ist, rassistische Handlungen, einschließlich geringfügiger Verstöße aus rassistischen Motiven, strafrechtlich zu verfolgen, da jede rassistisch motivierte Straftat den sozialen Zusammenhalt und die Gesellschaft als Ganzes untergräbt.

16. Vor der Einleitung eines Verfahrens könnten die Vertragsstaaten im Interesse der Achtung der Opferrechte auch zur Verwendung gerichtsähnlicher Konfliktbeilegungsverfahren anregen, darunter auch mit den Menschenrechten vereinbare gewohnheitsrechtliche Verfahren, Mediation oder Schlichtung, die den Opfern rassistischer Handlungen als nützliche Alternative dienen können und denen ein geringeres Stigma anhaftet.

17. Um den Opfern rassistischer Handlungen den Rechtsweg zu erleichtern, sollen unter anderem folgende Schritte unternommen werden:

- (a) Den Opfern von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit sowie den Verbänden zum Schutz der Rechte dieser Opfer soll eine verfahrensrechtliche Stellung angeboten werden, etwa die

1 Empfehlung des Wirtschafts- und Sozialrats in seiner Resolution 1989/65 vom 24. Mai 1989.

2 Empfehlung der Generalversammlung in ihrer Resolution 55/89 vom 4. Dezember 2000.

Möglichkeit, sich dem Strafverfahren anzuschließen, oder ähnliche Verfahren, die es ihnen ermöglichen würden, ihre Rechte in dem Strafverfahren geltend zu machen, ohne dass ihnen dabei Kosten entstehen;

(b) Den Opfern soll effektive justizielle Unterstützung und Prozesskostenhilfe gewährt werden, einschließlich der Hilfe eines Rechtsbeistands und eines unentgeltlich beigestellten Dolmetschers;

(c) Es soll gewährleistet werden, dass die Opfer über den Verfahrenfortgang informiert werden;

(d) Es soll gewährleistet werden, dass die Opfer oder Angehörigen des Opfers jeder Form der Einschüchterung oder Vergeltung geschützt werden;

(e) Es soll die Möglichkeit geschaffen werden, dass Staatsbedienstete, gegen die Anzeige erstattet wurde, für die Dauer der Ermittlungen suspendiert werden.

18. In Ländern, in denen es Unterstützungs- und Entschädigungsprogramme für Opfer gibt, sollen die Vertragsstaaten sicherstellen, dass diese allen Opfern ohne Diskriminierung und ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit und ihres Aufenthaltsstatus zur Verfügung stehen.

D. Tätigkeit des Justizsystems

19. Die Vertragsstaaten sollen sicherstellen, dass das Justizsystem

(a) Opfern und ihren Angehörigen sowie Zeugen während des gesamten Verfahrens einen entsprechenden Platz einräumt, indem es den Anzeigerstatern ermöglicht wird, während des Ermittlungsverfahrens und der Gerichtsverhandlung von den Richtern gehört zu werden, Zugang zu Informationen zu haben, Zeugen der Gegenseite gegenüberzutreten, Beweise anzufechten und über den Fortgang des Verfahrens unterrichtet zu werden;

(b) die Opfer rassistischer Diskriminierung unter Achtung ihrer Würde diskriminierungs- und vorurteilsfrei behandelt, indem insbesondere sichergestellt wird, dass mündliche Verhandlungen, Befragungen oder Gegenüberstellungen mit der – was Rassismus angeht – gebotenen Sensibilität durchgeführt werden;

(c) dem Opfer eine gerichtliche Entscheidung innerhalb einer angemessenen Frist garantiert;

(d) den Opfern gerechte und angemessene Entschädigung für jeden infolge von Rassen- diskriminierung erlittenen materiellen und immateriellen Schaden garantiert.

III. Schritte zur Verhütung rassistischer Diskriminierung in Bezug auf Personen, gegen die ein Strafverfahren anhängig ist

A. Vernehmung, Verhör und Festnahme

20. Die Vertragsstaaten sollen die notwendigen Schritte unternehmen, um Vernehmungen, Verhaftungen und Durchsuchungen, die in Wirklichkeit lediglich auf der physischen Erscheinung einer Person, ihrer Hautfarbe oder Gesichtszüge oder ihrer Zugehörigkeit zu einer rassistischen oder ethnischen Gruppe basieren, und jede Profilerstellung, welche die Person verdächtiger erscheinen lässt, zu verhindern.

21. Die Vertragsstaaten sollen Gewalt und Folter und grausame, unmenschliche oder entwürdigende Behandlung und alle Menschenrechtsverletzungen verhüten und auf das Strengste bestrafen, die gegen Angehörige der im letzten Präambelabsatz genannten Gruppen gerichtet sind und von Staatsbediensteten begangen werden, insbesondere von Polizei- und Armeepersonal, den Zollbehörden und Personen, die an Flughäfen sowie in Strafanstalten und sozialen, medizinischen und psychiatrischen Diensten tätig sind.

22. Die Vertragsstaaten sollen die Einhaltung des allgemeinen Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und strikten Notwendigkeit beim Einsatz von Gewalt gegen Angehörige der im letzten Präambelabsatz ge-

nannten Gruppen sicherstellen, im Einklang mit den Grundprinzipien für die Anwendung von Gewalt und den Gebrauch von Schusswaffen durch Beamte mit Polizeibefugnissen³.

23. Die Vertragsstaaten sollen außerdem allen Verhafteten, ungeachtet der rassischen, nationalen oder ethnischen Gruppe, der sie angehören, garantieren, dass sie die in den einschlägigen internationalen Menschenrechtsinstrumenten (insbesondere der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte) verankerten grundlegenden Verteidigungsrechte wahrnehmen können, vor allem das Recht, nicht willkürlich festgenommen oder in Haft gehalten zu werden, das Recht, über die Gründe für die Festnahme unterrichtet zu werden, das Recht auf den Beistand eines Dolmetschers, das Recht auf Unterstützung durch einen Rechtsbeistand, das Recht, unverzüglich einem Richter oder einer gesetzlich zur Wahrnehmung gerichtlicher Aufgaben ermächtigten Stelle vorgeführt zu werden, das in Artikel 36 des Wiener Übereinkommens über konsularische Beziehungen garantierte Recht auf konsularischen Schutz und, bei Flüchtlingen, das Recht, mit dem Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge in Verbindung zu treten.

24. Die Vertragsstaaten sollen sicherstellen, dass in Einrichtungen für Verwaltungsgewahrsam oder in Gewahrsamsräumen an Flughäfen untergebrachte Personen über hinlänglich menschenwürdige Lebensbedingungen verfügen.

25. Abschließend sollen die Vertragsstaaten, was die Vernehmung oder Verhaftung von Angehörigen der im letzten Präambelabsatz genannten Gruppen angeht, beim Umgang mit Frauen oder Minderjährigen beachten, dass in Anbetracht ihrer besonderen Vulnerabilität besondere Vorsichtsmaßnahmen zu treffen sind.

B. Untersuchungshaft

26. Da sich anhand von Statistiken belegen lässt, dass unter Untersuchungshäftlingen eine übermäßige Zahl von Nichtstaatsangehörigen und Angehörigen der im letzten Präambelabsatz genannten Gruppen vertreten ist, sollen die Vertragsstaaten sicherstellen,

(a) dass allein die Zugehörigkeit zu einer rassischen oder ethnischen Gruppe oder einer der oben genannten Gruppen *de iure* und *de facto* kein hinlänglicher Grund ist, eine Person in Untersuchungshaft zu nehmen. Die Untersuchungshaft ist nur mit aus sachlichen, gesetzlich vorgesehenen Gründen gerechtfertigt, so etwa wegen Fluchtgefahr, der Gefahr, dass die Person Beweismittel vernichten oder auf Zeugen einwirken werde, oder der Gefahr einer schweren Störung der öffentlichen Ordnung;

(b) dass das Erfordernis, eine Kaution oder finanzielle Sicherheitsleistung zu hinterlegen, um bis zum Hauptverfahren auf freiem Fuß bleiben zu können, auf eine der Situation von Angehörigen solcher Gruppen, die sich oft in schwierigen wirtschaftlichen Verhältnissen befinden, angepasste Weise angewandt wird, damit es nicht die Diskriminierung dieser Personen zur Folge hat;

(c) dass die Garantien, die Beschuldigte häufig als Vorbedingung dafür erbringen müssen, dass sie bis zur Hauptverhandlung auf freiem Fuß bleiben können (fester Wohnsitz, gemeldete Beschäftigung, stabile Familienbindungen) unter Berücksichtigung der unsicheren Situation, die sich insbesondere für Frauen und Minderjährige aus der Zugehörigkeit zu solchen Gruppen ergeben kann, gewichtet werden;

(d) dass Angehörige solcher Gruppen, die in Untersuchungshaft gehalten werden, alle Rechte wahrnehmen können, auf die Häftlinge nach den einschlägigen internationalen Normen Anspruch haben, insbesondere die auf ihre Situation besonders zutreffenden Rechte: das Recht auf Achtung ihrer Traditionen im Hinblick auf Religion, Kultur und Ernährung, das Recht auf Beziehungen zu ihren Familien, das Recht auf den Beistand ei-

³ Verabschiedet vom Achten Kongress der Vereinten Nationen für Verbrechensverhütung und die Behandlung Straffälliger, Havanna, 27. August–7. September 1990.

nes Dolmetschers und gegebenenfalls das Recht auf konsularische Unterstützung.

C. Die Hauptverhandlung und die Gerichtsentscheidung

27. Vor Beginn des Hauptverfahrens können die Vertragsstaaten gegebenenfalls nicht-gerichtlichen oder gerichtsähnlichen Verfahren zur Behandlung der Straftat den Vorzug geben, unter Berücksichtigung des kulturellen Hintergrunds oder der Brauchtums-tradition des Straftäters, insbesondere bei Personen, die indigenen Völkern angehören.

28. Im Allgemeinen müssen die Vertragsstaaten sicherstellen, dass Angehörige der im letzten Präambelabsatz genannten Gruppen, wie alle anderen Personen, in den Genuss der in den einschlägigen internationalen Menschenrechtsinstrumenten verankerten Garantien eines fairen Verfahrens und der Gleichheit vor dem Gesetz gelangen, und zwar namentlich

1. Das Recht, für unschuldig gehalten zu werden

29. Dieses Recht bedeutet, dass es den Polizei-, Gerichts- und sonstigen staatlichen Behörden untersagt sein muss, vor der gerichtlichen Entscheidung öffentlich ihre Meinung über die Schuld des Beschuldigten zu äußern. Erst recht muss es ihnen untersagt sein, die Angehörigen einer spezifischen rassischen oder ethnischen Gruppe vorab zu verdächtigen. Diese Behörden haben die Pflicht, sicherzustellen, dass die Massenmedien keine Informationen verbreiten, die bestimmte Kategorien von Personen, insbesondere soweit sie den im letzten Präambelabsatz genannten Gruppen angehören, stigmatisieren könnten.

2. Das Recht auf einen Rechtsbeistand und das Recht auf einen Dolmetscher

30. Die effektive Gewährleistung dieser Rechte setzt voraus, dass Vertragsstaaten ein System für die unentgeltliche Beordnung von Rechtsbeiständen und Dolmetschern einrichten und für rechtliche Hilfe oder Beratung und Dolmetschdienste für Angehörige der im letzten Präambelabsatz genannten Personen sorgen müssen.

3. Das Recht auf ein unabhängiges und unparteiisches Gericht

31. Die Vertragsstaaten sollen sich entschlossen darum bemühen, dass bei Richtern, Geschworenen und sonstigem Gerichtspersonal keinerlei rassische oder fremdenfeindliche Voreingenommenheit besteht.

32. Sie sollen jede direkte Einflussnahme durch Interessengruppen, Ideologien, Religionen und Kirchen auf die Tätigkeit des Justizsystems und auf richterliche Entscheidungen verhindern, die sich auf bestimmte Gruppen diskriminierend auswirken kann.

33. In diesem Zusammenhang können die Vertragsstaaten die 2002 verabschiedeten Grundsätze von Bangalore betreffend den Verhaltensstandard von Richtern (E/CN.4/2003/65, Anlage) berücksichtigen, die insbesondere empfehlen, dass

- › die Richter sich der Vielfalt der Gesellschaft und der durch den Hintergrund, insbesondere die rassische Herkunft, bedingten Unterschiede bewusst sein sollen;
- › dass sie weder durch Worte noch durch ihr Verhalten irgendeine Voreingenommenheit gegenüber Personen oder Gruppen zum Ausdruck bringen sollen, die durch deren rassische oder sonstige Herkunft begründet ist;
- › dass sie bei Ausübung ihrer Pflichten auf alle Personen, wie etwa die Parteien, Zeugen, Anwälte, Gerichtsbediensteten und ihre Kollegen, ohne ungerechtfertigte Unterscheidung gebührend Rücksicht nehmen sollen;
- › dass sie der Äußerung von Vorurteilen durch ihrer Weisung unterstehende Personen und durch Anwälte oder deren diskriminierendem Verhalten gegenüber einer Person oder Gruppe auf Grund ihrer Hautfarbe, ihrer rassischen, nationalen, religiösen oder sexuellen Herkunft oder aus anderen sachfremden Gründen entgetreten sollen.

D. Garantie der fairen Bestrafung

34. In dieser Hinsicht sollen die Staaten sicherstellen, dass die Gerichte nicht allein wegen der Zugehörigkeit eines Angeklagten zu einer spezifischen rassischen oder ethnischen Gruppe härtere Strafen verhängen.

35. Besondere Aufmerksamkeit soll in dieser Hinsicht dem System der Mindeststrafen und zwingenden Haftstrafen bei bestimmten Straftaten sowie der Todesstrafe in Ländern gelten, die sie nicht abgeschafft haben, da aus Berichten hervorgeht, dass diese Strafe häufiger gegen Angehörige spezifischer rassischer oder ethnischer Gruppen verhängt wird.

36. Bei Personen, die indigenen Völkern angehören, sollen die Vertragsstaaten Alternativen zur Freiheitsstrafe und anderen, dem Rechtssystem dieser Völker besser angepassten Formen der Strafe den Vorzug geben, insbesondere eingedenk des Übereinkommens der Internationalen Arbeitsorganisation Nr. 169 über eingeborene und in Stämmen lebende Völker in unabhängigen Ländern.

37. Ausschließlich auf Nichtstaatsangehörige abzielende, zusätzlich zu Strafen nach den allgemeinen Rechtsvorschriften verhängte Strafen, wie etwa Abschiebungen, Ausweisungen oder Wiedereinreiseverbote, sollen nur unter außergewöhnlichen Umständen und unter Beachtung der Verhältnismäßigkeit aus gesetzlich festgelegten, schwerwiegenden Gründen der öffentlichen Ordnung verhängt werden; dabei ist das Privat- und Familienleben der Betroffenen sowie der ihnen zustehende völkerrechtliche Schutz zu achten.

E. Strafvollstreckung

38. Verbüßen Angehörige der im letzten Präambelabsatz genannten Gruppen eine Haftstrafe, soll der Vertragsstaat

(a) garantieren, dass diese Personen in den Genuss aller Rechte gelangen, auf die Häftlinge nach den einschlägigen internationalen Normen Anspruch haben, insbesondere die auf ihre Situation besonders zutreffenden Rechte: das Recht auf Achtung

ihrer religiösen und kulturellen Gepflogenheiten, das Recht auf Achtung ihrer Bräuche im Hinblick auf die Ernährung, das Recht auf Beziehungen zu ihren Familien, das Recht auf den Beistand eines Dolmetschers, das Recht auf grundlegende Sozialleistungen und gegebenenfalls das Recht auf konsularische Unterstützung. Die medizinischen, psychologischen oder sozialen Dienstleistungen, die den Häftlingen geboten werden, sollen deren kulturellen Hintergrund berücksichtigen;

(b) garantieren, dass alle Gefangenen, deren Rechte verletzt wurden, das Recht auf eine wirksame Beschwerde bei einer unabhängigen und unparteiischen Behörde haben;

(c) in dieser Hinsicht die diesbezüglichen Normen der Vereinten Nationen einhalten, insbesondere die Mindestgrundsätze für die Behandlung von Gefangenen⁴, die Grundprinzipien für die Behandlung der Gefangenen⁵ und den Grundsatzkatalog für den Schutz aller irgendeiner Form von Haft oder Strafgefängenschaft unterworfenen Personen⁶;

(d) solche Personen gegebenenfalls von den Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts und internationaler oder bilateraler Übereinkünfte zur Überstellung ausländischer Strafgefangener profitieren lassen und ihnen die Möglichkeit bieten, ihre Haftstrafe in ihrem Herkunftsland zu verbüßen.

39. Ferner sollen den für die Aufsicht über Haftanstalten verantwortlichen unabhängigen Behörden in den Vertragsstaaten Personen mit Sachkenntnissen auf dem Gebiet der Rassendiskriminierung und fundiertem Wissen über die Probleme rassischer und ethnischer Gruppen und der sonstigen in dem

4 Verabschiedet vom Ersten Kongress der Vereinten Nationen für Verbrechensverhütung und die Behandlung Straffälliger, Genf, 22. August–3. September 1955, und gebilligt durch den Wirtschafts- und Sozialrat in seinen Resolutionen 663 C (XXIV) vom 31. Juli 1957 und 2076 (LXII) vom 13. Mai 1977.

5 Verabschiedet und verkündet von der Generalversammlung in ihrer Resolution 45/111 vom 14. Dezember 1990.

6 Verabschiedet von der Generalversammlung in ihrer Resolution 43/173 vom 9. Dezember 1988.

letzten Präambelabsatz genannten verwundbaren Gruppen angehören; erforderlichenfalls sollen diese Aufsichtsbehörden über wirksame Besuchs- und Beschwerdemechanismen verfügen.

40. Werden Nichtstaatsangehörige zur Abschiebung oder Ausweisung oder zu einem Verbot der Wiedereinreise in das Hoheitsgebiet eines Vertragsstaats verurteilt, soll der betreffende Vertragsstaat uneingeschränkt der aus den flüchtlingsrechtlichen und menschenrechtlichen Normen des Völkerrechts erwachsenden Pflicht der Nichtzurückweisung nachkommen und sicherstellen, dass diese Personen nicht in ein Land oder Hoheitsgebiet zurückgeschickt werden, in dem sie der Gefahr schwerer Verletzungen ihrer Menschenrechte ausgesetzt wären.

41. Abschließend sollen die Vertragsstaaten mit größtmöglicher Aufmerksamkeit darauf achten, im Hinblick auf Frauen und Kinder, die den im letzten Präambelabsatz genannten Gruppen angehören, sicherzustellen, dass diese in den Genuss der Sondervorkehrungen gelangen, auf die sie in Bezug auf die Strafvollstreckung Anspruch haben, eingedenk der besonderen Schwierigkeiten, denen sich Familienmütter und Frauen gegenübersehen, die bestimmten Gemeinschaften, namentlich indigenen Gemeinschaften, angehören.



Anlage 5

Allgemeine Empfehlung
Nr. 34

Anlage 5

Allgemeine Empfehlung Nr. 34, verabschiedet durch den Ausschuss

Rassendiskriminierung gegenüber Menschen afrikanischer Abstammung

Der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung,

verweist auf die Charta der Vereinten Nationen und die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, der zufolge alle Menschen frei und gleich an Würde und Rechten geboren sind und ohne irgendeinen Unterschied Anspruch auf alle in der Erklärung verankerten Rechte und Freiheiten haben, das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte,

verweist außerdem darauf, dass die Menschen afrikanischer Abstammung auf der 2001 in Durban (Südafrika) veranstalteten Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz und den Vorbereitungskonferenzen dazu, insbesondere der +5-Konferenz von Santiago (Chile) im Jahr 2000, mehr Anerkennung und Sichtbarkeit erhielten, wie in den jeweiligen Erklärungen und Aktionsplänen zum Ausdruck kommt,

bekräftigt seine Allgemeine Empfehlungen Nr. 28 (2002) über die Folgemaßnahmen zu der Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz und Nr. 33 (2009) über die Folgemaßnahmen zu der Durban-Überprüfungskonferenz, in denen der Ausschuss seine Entschlossenheit bekundete, auf die Umsetzung der Erklärung und des Aktionsprogramms von Durban hinzuwirken,

nimmt außerdem Kenntnis von der in der Erklärung und dem Aktionsprogramm von Durban zum Aus-

druck gebrachten Verurteilung der Diskriminierung von Menschen afrikanischer Abstammung,

stellt fest, dass aus der Prüfung der Berichte der Vertragsstaaten des Übereinkommens deutlich hervorgeht, dass Menschen afrikanischer Abstammung auch weiterhin Rassismus und Rassendiskriminierung erfahren,

nach Veranstaltung einer eintägigen thematischen Diskussion über Rassendiskriminierung gegenüber Menschen afrikanischer Abstammung auf der achtundsiebzigsten Tagung (Februar–März 2011) anlässlich des Internationalen Jahrs der Menschen afrikanischer Abstammung, bei welcher der Ausschuss Vertragsstaaten, Organe und Sonderorganisationen der Vereinten Nationen, Sonderberichterstatter und ihre Vertreter sowie nichtstaatliche Organisationen anhörte und mit ihnen einen Gedankenaustausch führte und beschloss, Licht auf einige Aspekte der Diskriminierung dieser Menschen zu werfen und den Kampf zur weltweiten Überwindung dieser Diskriminierung weiter zu unterstützen,

formuliert die nachstehenden Empfehlungen an die Vertragsstaaten:

I. Beschreibung

1. Für die Zwecke dieser Allgemeinen Empfehlung sind Menschen afrikanischer Abstammung diejenigen Menschen, die in der Erklärung und dem Aktionsprogramm von Durban als solche bezeichnet werden und die sich selbst als Menschen afrikanischer Abstammung identifizieren.

2. Der Ausschuss ist sich dessen bewusst, dass Millionen Menschen afrikanischer Abstammung in Gesellschaften leben, in denen sie aufgrund von Rassendiskriminierung auf der niedrigsten Stufe der gesellschaftlichen Hierarchie stehen.

II. Rechte

3. Menschen afrikanischer Abstammung genießen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten im Einklang mit internationalen Normen, unter Bedingungen der Gleichberechtigung und ohne jede Diskriminierung.

4. Menschen afrikanischer Abstammung leben in zahlreichen Ländern der Welt, entweder unter der einheimischen Bevölkerung verteilt oder in Gemeinschaften, und haben dort Anspruch darauf, ohne Diskriminierung einzeln beziehungsweise in Gemeinschaft mit anderen Mitgliedern ihrer Gruppe die folgenden spezifischen Rechte auszuüben:

a) das Recht auf Eigentum und auf die Nutzung, die Erhaltung und den Schutz traditionell von ihnen bewohnter Landflächen und auf natürliche Ressourcen, wenn ihre Lebensweise und Kultur an die Nutzung der Landflächen und Ressourcen gebunden sind;

b) das Recht auf ihre kulturelle Identität sowie auf die Bewahrung, Pflege und Förderung ihrer Lebensweise und Organisationsformen, Kultur, Sprachen und religiösen Ausdrucksformen;

c) das Recht auf den Schutz ihres traditionellen Wissens und ihres kulturellen und künstlerischen Erbes;

d) das Recht auf vorherige Konsultation zu Entscheidungen, die ihre Rechte berühren können, im Einklang mit internationalen Normen.

5. Der Ausschuss versteht, dass Rassismus und Rassendiskriminierung gegenüber Menschen afrikanischer Abstammung auf vielfältige, vor allem aber strukturelle und kulturelle Weise zum Ausdruck kommen.

6. Der Rassismus und die Rassendiskriminierung gegenüber Menschen afrikanischer Abstammung, die ihre Wurzeln in dem schändlichen System der Sklaverei haben, zeigen sich an den Situationen der Ungleichheit, von denen diese Personen betroffen sind und die unter anderem in folgenden Sachverhalten ihren Niederschlag finden: dem Umstand, dass sie zusammen mit indigenen Völkern zu den Ärmsten der Armen gehören, ihre geringe Partizipations- und Repräsentationsrate bei politischen und instituti-

onellen Entscheidungsprozessen; die zusätzlichen Schwierigkeiten, denen sie im Hinblick auf den Zugang zu Bildung, den Bildungsabschluss und die Qualität der Bildung gegenüberstehen, was bewirkt, dass sich die Armut von Generation zu Generation fortsetzt; Ungleichheit beim Zugang zum Arbeitsmarkt, begrenzte gesellschaftliche Anerkennung und Wertschätzung ihrer ethnischen und kulturellen Vielfalt und ihr unverhältnismäßig hoher Anteil unter den Gefängnisinsassen.

7. Der Ausschuss stellt fest, dass es zur Überwindung der strukturellen Diskriminierung, von der Menschen afrikanischer Abstammung betroffen sind, dringend notwendig ist, Sondermaßnahmen (positive Maßnahmen) zu verabschieden, wie in dem Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (Art. 1 Abs. 4 und Art. 2 Abs. 2) vorgesehen. Die Notwendigkeit von Sondermaßnahmen war wiederholt Gegenstand von Bemerkungen und Empfehlungen, die gemäß dem Übereinkommen an die Mitgliedstaaten gerichtet wurden und zusammengefasst sind in der Allgemeinen Empfehlung Nr. 32 (2009) über die Bedeutung und den Anwendungsbereich von Sondermaßnahmen im Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung.

8. Damit Menschen afrikanischer Abstammung ihre Rechte wahrnehmen können, empfiehlt der Ausschuss den Vertragsstaaten, nachstehende Maßnahmen zu verabschieden;

III. Allgemeine Maßnahmen

9. Schritte zu unternehmen, um auf ihrem Hoheitsgebiet lebende Gemeinschaften von Menschen afrikanischer Abstammung zu identifizieren, insbesondere durch die Erhebung aufgeschlüsselter Bevölkerungsdaten, eingedenk der Allgemeinen Empfehlungen des Ausschusses, insbesondere der Allgemeinen Empfehlungen Nr. 4 (1973) über die demografische Zusammensetzung der Bevölkerung (Art. 9); 8 (1990) über die Identifizierung mit einer bestimmten rassischen oder ethnischen Gruppe (Art. 1 Abs. 1 und 4) und 24 (1999) über die Berichterstattung über Personen, die unterschiedlichen Rassen, nationalen oder ethnischen Gruppen oder indigenen Völkern angehören (Art. 1);

10. Rechtsvorschriften zu prüfen und zu erlassen beziehungsweise zu ändern, um im Einklang mit dem Übereinkommen alle Formen der Rassendiskriminierung gegen Menschen afrikanischer Abstammung zu beseitigen;

11. nationale Strategien und Programme zu verabschieden und umzusetzen, um die Lage der Menschen afrikanischer Abstammung zu verbessern und sie vor Diskriminierung durch staatliche Organe und Staatsbedienstete sowie durch irgendeine Person, Gruppe oder Organisation zu schützen;

12. bereits bestehende Rechtsvorschriften und sonstige Maßnahmen, durch die sichergestellt werden soll, dass Menschen afrikanischer Abstammung nicht diskriminiert werden, uneingeschränkt umzusetzen;

13. geeignete Modalitäten für die Kommunikation und den Dialog zwischen Gemeinschaften von Menschen afrikanischer Abstammung und/oder ihren Vertretern und den entsprechenden Behörden im Staat zu fördern und zu entwickeln;

14. in Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft und Mitgliedern der betroffenen Gemeinschaften das Notwendige zu tun, um die Bevölkerung als Ganzes in einem Geist der Nichtdiskriminierung, der Achtung vor anderen und der Toleranz, insbesondere im Hinblick auf Menschen afrikanischer Abstammung, zu erziehen;

15. die bestehenden Institutionen zu stärken oder spezialisierte Institutionen zu schaffen, um die Achtung der Gleichheit der Menschenrechte der Menschen afrikanischer Abstammung zu fördern;

16. entsprechend Ziffer 1 in regelmäßigen Abständen Erhebungen zur tatsächlichen Diskriminierung von Menschen afrikanischer Abstammung durchzuführen und in ihren Berichten an den Ausschuss aufgeschlüsselte Daten, unter anderem über die geografische Verteilung und die sozioökonomischen Verhältnisse von Menschen afrikanischer Abstammung, bereitzustellen, auch aus einer geschlechtsspezifischen Perspektive;

17. den negativen Auswirkungen des Unrechts, das Menschen afrikanischer Abstammung in der Ver-

gangenheit zugefügt wurde, in ihren Politiken und Maßnahmen wirksam Rechnung zu tragen, wobei der Kolonialismus und der transatlantische Sklavenhandel, deren Auswirkungen die Menschen afrikanischer Abstammung auch heute noch benachteiligen, an erster Stelle stehen;

IV. Platz und Rolle von Sondermaßnahmen

18. eingedenk der Allgemeinen Empfehlung des Ausschusses Nr. 32 (2009) Sondermaßnahmen zu verabschieden und durchzuführen, die dazu dienen sollen, jede Form der Rassendiskriminierung gegenüber Menschen afrikanischer Abstammung zu beseitigen;

19. unter Beteiligung der Menschen afrikanischer Abstammung umfassende nationale Strategien zu entwerfen und umzusetzen, einschließlich Sondermaßnahmen nach den Artikeln 1 und 2 des Übereinkommens, um die Diskriminierung von Menschen afrikanischer Abstammung zu beseitigen und sicherzustellen, dass sie ihre Menschenrechte und Grundfreiheiten uneingeschränkt wahrnehmen können;

20. die Öffentlichkeit bezüglich der Wichtigkeit von Sondermaßnahmen (Programmen für positive Maßnahmen, mit denen die Lage der Opfer von Rassendiskriminierung, insbesondere der Diskriminierung als Folge historischer Faktoren, verbessert werden soll) aufzuklären und zu sensibilisieren;

21. Sondermaßnahmen zu erarbeiten und umzusetzen, die darauf gerichtet sind, die Beschäftigung von Menschen afrikanischer Abstammung im öffentlichen wie im privaten Sektor zu fördern;

V. Geschlechtsspezifische Dimensionen der Rassendiskriminierung

22. in Anbetracht dessen, dass manche Formen der Rassendiskriminierung einzigartige, spezifische Auswirkungen auf Frauen haben, Maßnahmen zur Beseitigung der Rassendiskriminierung zu konzipieren und umzusetzen, und die Allgemeine Empfehlung des Ausschusses Nr. 25 (2000) über geschlechtsspe-

zifische Dimensionen der Rassendiskriminierung hierbei gebührend zu berücksichtigen;

23. bei allen geplanten und durchgeführten Programmen und Projekten und allen verabschiedeten Maßnahmen die Lage der Frauen afrikanischer Abstammung zu berücksichtigen, die häufig Opfer von Mehrfachdiskriminierung sind;

24. in alle Berichte an den Ausschuss Informationen über Maßnahmen zur Umsetzung des Übereinkommens aufzunehmen, die gezielt die Rassendiskriminierung gegenüber Frauen afrikanischer Abstammung angehen;

VI. Rassendiskriminierung gegenüber Kindern

25. in Anerkennung der besonderen Vulnerabilität von Kindern afrikanischer Abstammung, die dazu führen kann, dass sich die Armut von Generation zu Generation fortsetzt, und der Ungleichbehandlung, der Menschen afrikanischer Abstammung sich ausgesetzt sehen, Sondermaßnahmen zu verabschieden, durch die sichergestellt werden soll, dass diese Menschen ihre Rechte unter Bedingungen der Gleichheit ausüben können, insbesondere auf den Gebieten, die sich am stärksten auf das Leben von Kindern auswirken;

26. Initiativen durchzuführen, die spezifisch darauf ausgerichtet sind, die besonderen Rechte der Mädchen und die Rechte von Jungen in Situationen der Vulnerabilität zu schützen;

VII. Schutz vor Hassrede und rassistischer Gewalt

27. Maßnahmen zu ergreifen, um jede Verbreitung von Ideen, die auf rassistischer Überlegenheit oder Unterlegenheit beruhen, oder von Ideen, die Gewalt, Hass oder Diskriminierung gegenüber Menschen afrikanischer Abstammung zu rechtfertigen suchen, zu verhüten;

28. durch die Verabschiedung von Maßnahmen zur Verhütung rassistisch motivierter Gewalthandlungen gegen Menschen afrikanischer Abstammung auch die Wahrung der Sicherheit und der Unversehrtheit dieser Menschen ohne jede Diskriminierung zu ge-

währleisten; dafür zu sorgen, dass Polizei, Staatsanwälte und Richter im Hinblick auf die Untersuchung und Bestrafung solcher Handlungen umgehend tätig werden, und sicherzustellen, dass diejenigen, die solche Taten verüben, gleichviel, ob es sich dabei um Staatsbedienstete oder sonstige Personen handelt, nicht straffrei ausgehen;

29. strikte Maßnahmen gegen jede Aufreizung zu Diskriminierung oder Gewalt gegen Menschen afrikanischer Abstammung, auch über das Internet und verwandte, ähnlich geartete Einrichtungen, zu ergreifen;

30. Maßnahmen zu ergreifen, um Medien-Fachkräfte für den Charakter und das Ausmaß der Diskriminierung von Menschen afrikanischer Abstammung und auch dafür zu sensibilisieren, dass die Medien Verantwortung dafür tragen, Vorurteile nicht zu perpetuieren;

31. entschlossene Maßnahmen zu ergreifen, um jeder Tendenz dahingehend, dass Strafverfolgungsbeamte, Politiker und Pädagogen Menschen afrikanischer Abstammung aufgrund der Rasse zur Zielscheibe machen, stigmatisieren, stereotypisieren oder in Personenprofilen erfassen, entgegenzuwirken;

32. Bildungs- und Medienkampagnen zu erarbeiten, um die Öffentlichkeit über Menschen afrikanischer Abstammung, ihre Geschichte und ihre Kultur sowie darüber aufzuklären, wie wichtig es ist, eine inklusive Gesellschaft aufzubauen, in der die Menschenrechte und die Identität aller Menschen afrikanischer Abstammung geachtet werden;

33. die Erarbeitung und Umsetzung von Methoden der Medien-Selbstkontrolle mittels Verhaltenskodizes für Medienorganisationen zu fördern, um die Verwendung rassistisch diskriminierender oder voreingenommener Sprache zu beseitigen;

VIII. Rechtspflege

34. bei der Einschätzung der Wirkung des Rechtspflegesystems eines Landes die Allgemeine Empfehlung des Ausschusses Nr. 31 (2005) über die Verhütung der Rassendiskriminierung bei der Strafrechtspflege und im Strafjustizsystem zu berücksich-

tigen und den nachstehenden Maßnahmen, soweit sie Menschen afrikanischer Abstammung betreffen, besondere Aufmerksamkeit zuzuwenden;

35. alle notwendigen Schritte zu unternehmen, um den gleichberechtigten Zugang aller Menschen afrikanischer Abstammung zum Justizsystem zu sichern, unter anderem, indem sie rechtliche Unterstützung bereitstellen, die Beschwerdeerhebung durch Einzelpersonen oder Gruppen erleichtern und nichtstaatliche Organisationen ermutigen, die Rechte von Menschen afrikanischer Abstammung zu verteidigen;

36. im Strafrecht die Bestimmung einzuführen, wonach die Begehung einer Straftat mit rassistischer Motivation oder Zielsetzung einen strafscharfenden Umstand darstellt;

37. die strafrechtliche Verfolgung aller Personen sicherzustellen, die rassistisch motivierte Verbrechen gegen Menschen afrikanischer Abstammung verüben, und zu gewährleisten, dass die Opfer solcher Verbrechen eine angemessene Entschädigung erhalten;

38. außerdem sicherzustellen, dass Maßnahmen zur Bekämpfung der Kriminalität, einschließlich des Terrorismus, keine Diskriminierung aufgrund der Hautfarbe verursachen oder bezwecken;

39. Maßnahmen zu ergreifen, um unrechtmäßige Gewaltanwendung, Folter, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Diskriminierung durch die Polizei oder andere Strafverfolgungsbehörden und -beamte gegen Menschen afrikanischer Abstammung, insbesondere im Zusammenhang mit Festnahme und Haft, zu verhüten, und sicherzustellen, dass Menschen afrikanischer Abstammung nicht Opfer der Praxis der Erstellung von Personenprofilen auf der Grundlage der ethnischen Zugehörigkeit oder Rasse werden;

40. die Einstellung von Menschen afrikanischer Abstammung bei der Polizei und anderen Strafverfolgungsbehörden zu fördern;

41. Schulungs- und Fortbildungsprogramme für Staatsbedienstete und Strafverfolgungsbehörden zu veranstalten, um Ungerechtigkeiten zu verhüten, die

auf Vorurteilen gegenüber Menschen afrikanischer Abstammung beruhen;

IX. Bürgerliche und politische Rechte

42. sicherzustellen, dass die staatlichen Behörden auf allen Ebenen das Recht der Angehörigen der Gemeinschaften von Menschen afrikanischer Abstammung auf Mitsprache bei sie berührenden Entscheidungen achten;

43. besondere und konkrete Maßnahmen zu ergreifen, um Menschen afrikanischer Abstammung das Recht auf Teilnahme an Wahlen, das aktive und passive Wahlrecht auf der Grundlage allgemeiner und gleicher Wahlen und das Recht auf gebührende Vertretung in allen drei staatlichen Gewalten zu garantieren;

44. die Angehörigen der Gemeinschaften von Menschen afrikanischer Abstammung dafür zu sensibilisieren, wie wichtig ihre aktive Beteiligung am öffentlichen und politischen Leben ist, und Hindernisse für diese Beteiligung zu beseitigen;

45. alle erforderlichen Maßnahmen, einschließlich Sondermaßnahmen, zu ergreifen, um Menschen afrikanischer Abstammung gleiche Chancen in Bezug auf die Beteiligung an allen staatlichen Organen auf zentraler und lokaler Ebene zu gewährleisten;

46. für Staatsbedienstete und politische Vertreter aus Gemeinschaften von Menschen afrikanischer Abstammung Schulungsprogramme zu veranstalten, die darauf gerichtet sind, ihre Kompetenzen auf dem Gebiet der Politikgestaltung und der öffentlichen Verwaltung zu verbessern;

X. Zugang zu Staatsbürgerschaft

47. sicherzustellen, dass Menschen afrikanischer Abstammung durch Rechtsvorschriften zur Staatsangehörigkeit oder Einbürgerung nicht diskriminiert werden, und möglichen Hindernissen, die einer Einbürgerung langfristig oder unbefristet Aufenthaltsberechtigter afrikanischer Abstammung entgegenstehen können, genügend Aufmerksamkeit zu widmen;

48. anzuerkennen, dass die Entziehung der Staatsangehörigkeit aufgrund der Rasse oder der Abstammung ein Verstoß gegen die Verpflichtung der Vertragsstaaten ist, den Genuss des Rechts auf Staatsangehörigkeit diskriminierungsfrei zu gewährleisten;

49. zu berücksichtigen, dass die Ablehnung der Einbürgerung langfristig oder unbefristet Aufenthaltsberechtigter in manchen Fällen dazu führen könnte, dass die Betroffenen unter Verstoß gegen die Nichtdiskriminierungsgrundsätze des Übereinkommens in Bezug auf den Zugang zu Beschäftigung und Sozialleistungen benachteiligt werden;

XI. Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

50. Schritte zur Beseitigung aller Hindernisse zu unternehmen, die Menschen afrikanischer Abstammung den Genuss wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte verwehren, namentlich auf den Gebieten Bildung, Wohnungswesen, Beschäftigung und Gesundheit;

51. Maßnahmen zu ergreifen, um die Armut in Gemeinschaften von Menschen afrikanischer Abstammung im Hoheitsgebiet bestimmter Vertragsstaaten auszurotten und die von Menschen afrikanischer Abstammung oft erfahrene gesellschaftliche Ausgrenzung oder Marginalisierung zu bekämpfen;

52. auf der Grundlage der Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung wirtschaftliche und soziale Entwicklungspläne und -programme zu konzipieren zu verabschieden und durchzuführen;

53. Maßnahmen zu ergreifen, um die Diskriminierung von Menschen afrikanischer Abstammung in Bezug auf Arbeitsbedingungen und Arbeitsanforderungen, einschließlich arbeitsrechtlicher Regeln und Verfahren, die diskriminierende Ziele oder Folgen haben können, zu beseitigen;

54. mit zwischenstaatlichen Organisationen, einschließlich internationalen Finanzinstitutionen, zusammenzuarbeiten, um sicherzustellen, dass von ihnen unterstützte Entwicklungs- oder Hilfsprojekte

die wirtschaftliche und soziale Lage der Menschen afrikanischer Abstammung berücksichtigen;

55. sicherzustellen, dass die Menschen afrikanischer Abstammung gleichberechtigten Zugang zu Gesundheitsversorgung und Sozialdiensten haben;

56. Menschen afrikanischer Abstammung an der Gestaltung und Durchführung von Gesundheitsprogrammen und -projekten zu beteiligen;

57. Programme zu konzipieren und durchzuführen, die darauf gerichtet sind, Menschen afrikanischer Abstammung eine größere Eigenverantwortung zu ermöglichen („general empowerment“);

58. Rechtsvorschriften zu verabschieden, welche die Diskriminierung bei der Beschäftigung und alle diskriminierenden Praktiken auf dem Arbeitsmarkt, von denen Menschen afrikanischer Abstammung betroffen sind, verbieten, oder die Wirksamkeit der bestehenden Rechtsvorschriften zu verbessern, und diese Menschen vor allen derartigen Praktiken zu schützen;

59. Sondermaßnahmen zu ergreifen, um die Beschäftigung der Menschen afrikanischer Abstammung sowohl in der öffentlichen Verwaltung als auch in privatwirtschaftlichen Unternehmen zu fördern;

60. Politiken und Projekte zu erarbeiten und auszuführen, die darauf gerichtet sind, die Segregation von Menschen afrikanischer Abstammung im Wohnungswesen zu vermeiden; Gemeinschaften von Menschen afrikanischer Abstammung als Partner an dem Bau, der Sanierung und der Instandhaltung von Wohnungsprojekten zu beteiligen;

XII. Maßnahmen auf dem Gebiet der Bildung

61. alle sprachlichen Formulierungen in Lehrbüchern zu überprüfen, die in Bezug auf Menschen afrikanischer Abstammung stereotype oder erniedrigende Bilder, Bezugnahmen, Bezeichnungen oder Meinungen enthalten, und sie durch solche zu ersetzen, die die Botschaft der allen Menschen innewohnenden Würde und der Gleichheit aller Menschen vermitteln;

62. sicherzustellen, dass öffentliche und private Bildungssysteme Kinder nicht auf der Grundlage der Rasse oder Abstammung diskriminieren oder ausschließen;
63. Maßnahmen zu ergreifen, um die Schulabbrecherquoten von Kindern afrikanischer Abstammung zu senken;
64. die Verabschiedung von Sondermaßnahmen zu erwägen, die darauf gerichtet sind, die Bildung aller Schüler und Studenten afrikanischer Abstammung zu fördern, Menschen afrikanischer Abstammung fairen Zugang zu höherer Bildung zu garantieren und ihnen eine professionelle Laufbahn im Bildungswesen zu erleichtern;
65. mit Entschlossenheit zu handeln, um jede Diskriminierung von Schülern und Studenten afrikanischer Abstammung zu beseitigen;
66. in die Lehrbücher aller geeigneten Bildungsstufen Kapitel über die Geschichte und Kultur der Menschen afrikanischer Abstammung aufzunehmen und dieses Wissen in Museen und anderen Foren für künftige Generationen zu bewahren, die Veröffentlichung und Verbreitung von Büchern und sonstigem gedrucktem Material sowie die Ausstrahlung von Fernseh- und Hörfunkprogrammen über ihre Geschichte und Kultur zu fördern und zu unterstützen.

Anlage 6

Allgemeine Empfehlung
Nr. 35

Anlage 6

I Allgemeine Empfehlung Nr. 35

Bekämpfung der rassistischen Hassrede

I. Einführung

1. Auf seiner achtzigsten Tagung beschloss der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (der Ausschuss), auf seiner einundachtzigsten Tagung eine thematische Diskussion über die rassistische Hassrede zu veranstalten. Die Diskussion fand am 28. August 2012 statt und richtete sich darauf, die Ursachen und Folgen der rassistischen Hassrede zu verstehen und herauszufinden, wie die Mittel des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (das Übereinkommen) mobilisiert werden können, um die Hassrede zu bekämpfen. Zu den Diskussionsteilnehmern zählten neben den Ausschussmitgliedern Vertreter der Ständigen Vertretungen bei dem Büro der Vereinten Nationen in Genf, nationale Menschenrechtsinstitutionen, nichtstaatliche Organisationen sowie Wissenschaftler und interessierte Einzelpersonen.

2. Im Anschluss an die Diskussion gab der Ausschuss seine Absicht bekannt, eine Allgemeine Empfehlung mit Hinweisen zu den Forderungen des Übereinkommens auf dem Gebiet der rassistischen Hassrede zu verfassen, um den Staaten bei der Erfüllung ihrer Pflichten, einschließlich ihrer Berichtspflichten, behilflich zu sein. Die vorliegende Allgemeine Empfehlung ist für alle am Kampf gegen die Rassendiskriminierung Beteiligten von Relevanz und will zur Förderung der Verständigung sowie dauerhaften Friedens und dauerhafter Sicherheit zwischen Gemeinschaften, Völkern und Staaten beitragen.

Vorgehensweise

3. Bei der Erstellung der Empfehlung stützte sich der Ausschuss auf seine umfangreiche, aufgrund der Besorgnis des Ausschusses die gesamte Bandbreite der Übereinkommensverfahren umfassende Praxis bei der Bekämpfung der rassistischen Hassrede. Der Ausschuss betonte außerdem die Rolle,

die die rassistische Hassrede bei Entwicklungen im Vorfeld von massenhaften Menschenrechtsverletzungen und Völkermord sowie in Konfliktsituationen spielt. Zu den wichtigsten Allgemeinen Empfehlungen des Ausschusses, in denen die Frage der Hassrede angesprochen wird, zählen die Allgemeinen Empfehlungen Nr. 7 (1985) über die Umsetzung von Artikel 4¹; Nr. 15 (1993) über Artikel 4, in der die Vereinbarkeit von Artikel 4 und dem Recht der freien Meinungsäußerung hervorgehoben wird²; Nr. 25 (2000) über die geschlechtsspezifischen Dimensionen der Rassendiskriminierung³; Nr. 27 (2000) über die Diskriminierung der Roma⁴; Nr. 29 (2002) über Abstammung⁵; Nr. 30 (2004) über die Diskriminierung von Nichtstaatsangehörigen⁶; Nr. 31 (2005) über die Verhütung der Rassendiskriminierung in der Verwaltung und Tätigkeit des Strafjustizsystems⁷ und Nr. 34 (2011) über Rassendiskriminierung gegen Menschen afrikanischer Abstammung⁸. Zahlreiche der von dem Ausschuss verabschiedeten Allgemeinen Empfehlungen stehen in direktem oder indirektem Zusammenhang mit Fragen der Hassrede, da zur wirksamen Bekämpfung rassistischer Hassreden alle normativen und prozeduralen Mittel des Übereinkommens mobilisiert werden müssen.

4. Im Rahmen seiner Tätigkeit, das Übereinkommen als lebendiges Instrument umzusetzen, berücksichtigt der Ausschuss den breiteren Menschenrechtskontext, der in dem Übereinkommen durchgän-

-
- 1 Official Records of the General Assembly, Fortieth Session, Supplement No. 18 (A/40/18), Kap. VII, Abschn. B.
 - 2 Ebd., Forty-eighth Session, Supplement No. 18 (A/48/18), Kap. VIII, Abschn. B, Ziff. 4.
 - 3 Ebd., Fifty-fifth Session, Supplement No. 18 (A/55/18), Anhang V, Abschn. A.
 - 4 Ebd., Anhang V, Abschn. C.
 - 5 Ebd., Fifty-seventh Session, Supplement No. 18 (A/57/18), Kap. XI, Abschn. F.
 - 6 Ebd., Fifty-ninth Session, Supplement No. 18 (A/59/18), Kap. VIII.
 - 7 Ebd., Sixtieth Session, Supplement No. 18 (A/60/18), Kap. IX.
 - 8 Ebd., Sixty-sixth Session, Supplement No. 18 (A/66/18), Anhang IX.

gig mitschwingt. So gilt es, bei der Abgrenzung des Geltungsbereichs der Meinungsäußerungsfreiheit zu bedenken, dass dieses Recht fester Bestandteil des Übereinkommens ist und nicht nur von diesem losgelöst artikuliert wird: die Grundsätze des Übereinkommens tragen demzufolge zu einem umfassenderen Verständnis der Parameter dieses Rechts im zeitgenössischen Völkerrecht auf dem Gebiet der Menschenrechte bei. Der Ausschuss hat dieses Recht der freien Meinungsäußerung in seine Arbeit zur Bekämpfung der Hassrede einbezogen und dabei, soweit angebracht, auf seine unzureichende Umsetzung hingewiesen und, wo erforderlich, entsprechende Ausführungen verwandter Menschenrechtsorgane⁹ herangezogen.

II. Rassistische Hassreden

5. Die Verfasser des Übereinkommens waren sich des Beitrags, den die Rede zur Herstellung eines Klimas des Rassenhasses und der Diskriminierung leistet, genau bewusst und dachten lange über die von ihr ausgehenden Gefahren nach. Das Übereinkommens spricht lediglich in seiner Präambel von Rassismus, in Zusammenhang mit „rassenkämpferische[n] Doktrinen und Praktiken“, eine Formulierung, die eng an die Verurteilung der Verbreitung von Ideen, die sich auf die Überlegenheit einer Rasse gründen, in Artikel 4 anknüpft. Der Umstand, dass der Terminus „Hassrede“ in dem Übereinkommen nicht ausdrücklich vorkommt, hat den Ausschuss nicht daran gehindert, die Erscheinungsformen der Hassrede begrifflich zu bestimmen und zu benennen und das Verhältnis zwischen Redepraktiken und den Normen des Übereinkommens auszuloten. In der vorliegenden Empfehlung geht es um die Gesamtheit der Übereinkommensbestimmungen, die es kumulativ gestatten, zu bestimmen, welche Ausdrucksformen Hassrede darstellen.

6. Der Ausschuss hat sich im Zuge seiner Praxis mit allen in Artikel 4 genannten spezifischen Formen von Äußerungen gegen in Artikel 1 des Überein-

kommens (worin Diskriminierung aufgrund der Rasse, der Hautfarbe, der Abstammung, des nationalen Ursprungs oder des Volkstums untersagt wird) anerkannte Gruppen, so etwa indigene Völker, Abstammungsgruppen sowie Zuwanderer oder Nicht-Staatsangehörige, darunter auch migrantische Hausangestellte, Flüchtlinge und Asylsuchende, ebenso wie auch gegen weibliche Angehörige dieser und anderer verwundbarer Gruppen befasst. In Anbetracht des Grundsatzes der Intersektionalität und unter Berücksichtigung dessen, dass „Kritik an religiösen Führern oder die Stellungnahme zu religiösen Lehrmeinungen und Glaubensartikeln“ nicht verhindert oder unter Strafe gestellt werden darf¹⁰, richtete der Ausschuss seine Aufmerksamkeit auch auf Hassreden gegen Personen, die bestimmten ethnischen Gruppen angehören und sich zu einer anderen als der Mehrheitsreligion bekennen oder diese ausüben, darunter auf Bekundungen der Islamophobie, des Antisemitismus oder sonstiger ähnlicher Ausdrucksformen des Hasses auf ethno-religiöse Gruppen, sowie auf extreme Ausdrucksformen des Hasses wie die Aufstachelung zu Völkermord und Terrorismus. Ferner bekundete der Ausschuss seine Besorgnis über die Stereotypisierung und Stigmatisierung von Angehörigen geschützter Gruppen und ging in verschiedenen Empfehlungen auf dieses Thema ein.

7. Rassistische Hassreden können viele Formen annehmen und beschränkten sich nicht auf explizit rassistische Bemerkungen. Wie auch im Falle der Diskriminierung nach Artikel 1 können Äußerungen, mit denen bestimmte rassische oder ethnische Gruppen angegriffen werden, indirekt formuliert sein, um die eigentlichen Zielgruppen und Ziele zu verschleiern. Entsprechend ihren Pflichten nach dem Übereinkommen sollen die Vertragsstaaten allen Erscheinungsformen der rassistischen Hassrede gebührende Aufmerksamkeit widmen und wirksame Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung ergreifen. Die in dieser Empfehlung artikulierten Grundsätze beziehen sich auf rassistische Hassreden, wobei es gleichgültig ist, ob diese von Einzelpersonen oder Gruppen ausgehen und in welcher Form sie vorgebracht werden, sei es in mündlicher oder in

9 Namentlich die Allgemeine Bemerkung des Menschenrechtsausschusses Nr. 34 (2011) über Meinungsäußerung und freie Meinungsäußerung (Official Records of the General Assembly, Sixty-sixth Session, Supplement No. 40, Vol. I (A/66/40 (Vol. I)), Anhang V).

10 Ebd., Ziff. 48.

gedruckter Form, oder ob sie über elektronische Medien, darunter das Internet und soziale Netzwerke, verbreitet werden oder nichtverbale Ausdrucksformen annehmen, wie die Zurschaustellung rassistischer Symbole, Bilder und Verhaltensweisen bei öffentlichen Versammlungen, einschließlich Sportveranstaltungen.

III. Mittel des Übereinkommens

8. Unabdingbare Voraussetzung für die Verwirklichung der Ziele des Übereinkommens (das auf die Beseitigung der Rassendiskriminierung in all ihren Formen ausgerichtet ist) ist es, die Praktiken der Hassrede zu identifizieren und zu bekämpfen. Wichtigste Handhabe für die Bekämpfung der Hassrede ist zwar Artikel 4 des Übereinkommens, doch leisten auch andere Artikel eigene Beiträge zur Erfüllung seiner Ziele. Die Formulierung „unter gebührender Berücksichtigung“ in Artikel 4 verknüpft diesen Artikel ausdrücklich mit Artikel 5, der das Recht auf Gleichheit vor dem Gesetz, ohne Diskriminierung aufgrund der Rasse bei der Ausübung von Rechten, einschließlich der Meinungs- und Meinungsäußerungsfreiheit, garantiert. Artikel 7 unterstreicht die Bedeutung „des Unterrichts, der Erziehung, Kultur und Information“ bei der Förderung von Verständnis und Toleranz zwischen ethnischen Gruppen. Artikel 2 begründet die Verpflichtung der Vertragsstaaten, die Rassendiskriminierung zu beseitigen, eine Pflicht, die in Absatz 1 Buchstabe d am umfassendsten zum Ausdruck kommt. Artikel 6 stellt darauf ab, Opfern der Rassendiskriminierung wirksamen Schutz und wirksame Rechtsbehelfe sowie das Recht zu gewährleisten, „eine gerechte und angemessene Entschädigung oder Genugtuung“ für den erlittenen Schaden zu verlangen. Die vorliegende Empfehlung befasst sich in erster Linie mit den Artikeln 4, 5 und 7 des Übereinkommens.

9. Als Mindestanforderung und unbeschadet weiterer Maßnahmen sind umfassende Rechtsvorschriften gegen die Rassendiskriminierung, darunter zivil- und verwaltungsrechtliche wie auch strafrechtliche Vorschriften, unverzichtbar für eine wirksame Bekämpfung der rassistischen Hassrede.

Artikel 4

10. Artikel 4 enthält in seinem Rubrum die Verpflichtung, „unmittelbare und positive Maßnahmen zu treffen“, um die Aufreizung und Diskriminierung auszumerzen, eine Vorschrift, die Verpflichtungen nach anderen Artikeln des Übereinkommens, ein möglichst breites Spektrum an Mitteln zur Ausmerzung der Hassrede einzusetzen, ergänzt und stärkt. In der Allgemeinen Empfehlung Nr. 32 (2009) über die Bedeutung und den Umfang von Sondermaßnahmen in dem Übereinkommen fasst der Ausschuss die Bedeutung des Begriffs „Maßnahmen“ zusammen als „gesetzgeberische Instrumente, Instrumente der vollziehenden Gewalt, Verwaltungs-, Haushalts- und regulatorische Instrumente ... sowie Pläne, Politiken, Programme und ... Regelwerke“.¹¹ Der Ausschuss verweist auf den verbindlichen Charakter von Artikel 4 und vermerkt, dass dieser bei der Annahme des Übereinkommens als „Bestimmung mit zentraler Bedeutung für den Kampf gegen Rassendiskriminierung angesehen“ wurde¹², eine Einschätzung, die der Ausschuss in seiner Praxis beibehalten hat. Artikel 4 enthält Elemente, die Äußerungen und das organisatorische Umfeld betreffen, in dem diese getätigt werden, dient der Prävention und Abschreckung und sieht Strafmaßnahmen für den Fall vor, dass die Abschreckung wirkungslos bleibt. Die Aussagefunktion des Artikels ist außerdem in der Bekundung der Abscheu der internationalen Gemeinschaft gegenüber der rassistischen Hassrede zu sehen, die als Form der fremdgerichteten Rede zu verstehen ist, die die zentralen menschenrechtlichen Grundsätze der Menschenwürde und Gleichberechtigung ablehnt und das Ansehen von Einzelpersonen und Gruppen in der Wertschätzung der Gesellschaft zu beeinträchtigen sucht.

11. Die Formulierungen „die auf ... beruhen“ beziehungsweise „die sich auf ... gründen“ im Rubrum und in Buchstabe a betreffend „Ideen oder Theorien hinsichtlich der Überlegenheit“ beziehungsweise „die Überlegenheit einer Rasse oder den Rassenhass“ dienen dazu, zu bestimmen, welche Äußerungen

¹¹ Official Records of the General Assembly, Sixty-fourth Session, Supplement No. 18 (A/64/18), Anhang VIII, Ziff. 13.

¹² Allgemeine Empfehlung Nr. 15, Ziff. 1.

übereinkommenswidrig sind. Der Ausschuss betrachtet diese Formulierungen im Kontext des Artikels 1 als der Formulierung „auf Grund“¹³ für gleichwertig und räumt ihnen in Artikel 4 grundsätzlich die gleiche Bedeutung ein. Die Bestimmungen über die Verbreitung von Gedankengut der rassistischen Überlegenheit geben der Präventionsfunktion des Übereinkommens offenen Ausdruck und bilden eine wichtige Ergänzung der Bestimmungen über Aufreizung.

12. Der Ausschuss empfiehlt, dass die Kriminalisierung von Formen der rassistischen Meinungsäußerung schweren Fällen vorbehalten bleiben soll, bei denen ein Beweis jenseits vernünftiger Zweifel gefordert wird, während weniger schwere Fälle durch andere als strafrechtliche Mittel geahndet werden sollen, wobei es unter anderem Wesen und Schwere der Auswirkungen auf die Zielpersonen oder -gruppen zu berücksichtigen gilt. Strafrechtliche Maßnahmen sollen den Grundsätzen der Rechtmäßigkeit, Verhältnismäßigkeit und Erforderlichkeit unterliegen.¹⁴

13. Da Artikel 4 nicht unmittelbar anwendbar ist, sind die Vertragsstaaten kraft seiner Bestimmungen gehalten, Rechtsvorschriften zur Bekämpfung rassistischer Hassreden zu verabschieden, die in seinen Geltungsbereich fallen. Nach Maßgabe der Bestimmungen des Übereinkommens und der Ausführungen zu seinen Grundsätzen in der Allgemeinen Empfehlung Nr. 15 und in der vorliegenden Empfehlung empfiehlt der Ausschuss den Vertragsstaaten, Folgendes zu Straftaten zu erklären und wirksam mit Strafe zu belegen:

a) jede, gleichviel durch welche Mittel erfolgende Verbreitung von Gedankengut, das sich auf die Überlegenheit einer Rasse oder Ethnizität oder den Hass gegen eine Rasse oder Ethnizität gründet;

b) das Aufreizen zu Hass, Verachtung oder Diskriminierung gegen Angehörige einer Gruppe aufgrund ihrer Rasse, ihrer Hautfarbe, ihrer Abstammung oder ihrer nationalen oder ethnischen Herkunft;

c) Drohungen oder das Aufreizen zu Gewalt gegen Personen oder Gruppen aus den in Buchstabe b genannten Gründen;

d) die Beleidigung, Verhöhnung oder Verunglimpfung von Personen oder Gruppen oder die Rechtfertigung von Hass, Verachtung oder Diskriminierung aus den in Buchstabe b genannten Gründen, wenn diese offenkundig Aufreizung zu Hass oder Diskriminierung darstellt;

e) die Beteiligung an Organisationen und Aktivitäten, die Rassendiskriminierung fördern und dazu aufreizen.

14. Der Ausschuss empfiehlt, die öffentliche Leugnung oder den öffentlichen Versuch der Rechtfertigung von Verbrechen des Völkermords und von Verbrechen gegen die Menschlichkeit im Sinne des Völkerrechts zu Straftaten zu erklären, vorausgesetzt, dass sie offensichtlich Aufreizung zu rassistischer Gewalt oder Rassenhass darstellen. Des Weiteren unterstreicht der Ausschuss, dass „die Äußerung von Meinungen über geschichtliche Tatsachen“ nicht verboten oder unter Strafe gestellt werden soll.¹⁵

15. Artikel 4 erfordert zwar die gesetzliche Unterstrafestellung bestimmter Verhaltensweisen, liefert jedoch keine detaillierten Anhaltspunkte für die Einstufung eines Verhaltens als Straftat. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass bei der Einstufung der Verbreitung und Aufreizung als Straftaten die folgenden Kontextfaktoren berücksichtigt werden sollen:

› **Inhalt und Form der Äußerung:** ob die Äußerung provokativ und direkt ist, in welcher Form sie aufgebaut ist und verbreitet wird und in welchem Stil sie vorgetragen wird.

13 Diese Formulierung findet sich im siebenten Präambelabsatz des Übereinkommens. Siehe auch Ziffer 1 der Allgemeinen Empfehlung Nr. 14 (1993) zu Artikel 1 Absatz 1 des Übereinkommens (Official Records of the General Assembly, Forty-eighth Session, Supplement No. 18 (A/48/18), Kap. VIII, Abschnitt B).

14 Menschenrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 34, Ziff. 22-25; 33-35.

15 Ebd., Ziff. 49.

- › **Das wirtschaftliche, soziale und politische Klima**, in dem die Äußerung vorgebracht und verbreitet wurde, auch im Hinblick auf bestehende Muster der Diskriminierung ethnischer und sonstiger Gruppen, einschließlich indigener Völker. Reden, die in einem Kontext harmlos oder neutral sind, können in einem anderen eine bedrohliche Bedeutung annehmen: In seinen Indikatoren zum Völkermord hob der Ausschuss hervor, welche Bedeutung dem Ort bei der Bewertung der Aussage und der potenziellen Wirkung der rassistischen Hassrede zukommt¹⁶.
- › **Die Position oder Stellung des Redners** in der Gesellschaft und das Publikum, an das die Äußerung gerichtet ist. Der Ausschuss lenkt konsequent die Aufmerksamkeit auf die Rolle, die Politiker und sonstige Bildner der öffentlichen Meinung bei der Herstellung eines negativen Klimas gegenüber durch das Übereinkommen geschützten Gruppen spielen, und hat diesen Personen und Organen nahegelegt, eine positive Haltung anzunehmen, die auf die Förderung der interkulturellen Verständigung und Harmonie gerichtet ist. Der Ausschuss ist sich der besonderen Wichtigkeit, die der Redefreiheit in politischen Angelegenheiten zukommt, sowie auch des Umstandes bewusst, dass ihre Ausübung mit besonderen Pflichten und einer besonderen Verantwortung verbunden ist.
- › **Die Reichweite der Äußerung**, einschließlich der Art des Publikums und der Übermittlungsweise: ob die Äußerung über Mainstream-Medien oder über das Internet verbreitet wurde, und die Häufigkeit und der Umfang der Kommunikation, namentlich wenn Wiederholung das Vorliegen einer vorsätzlichen Strategie zur Erzeugung von Feindseligkeit gegenüber ethnischen und rassistischen Gruppen vermuten lässt.

- › **Die Absicht der Äußerung:** Äußerungen zum Schutz oder zur Verteidigung der Menschenrechte von Personen und Gruppen sollen weder strafrechtlich noch auf sonstige Weise geahndet werden¹⁷.

16. Unter Aufreizung ist in der Regel der Versuch zu verstehen, andere durch Einwirkung oder Drohung zu bestimmten Verhaltensweisen, darunter auch zur Begehung von Verbrechen, zu bewegen. Die Aufreizung kann ausdrücklich oder stillschweigend erfolgen, durch Handlungen wie die Zurschaustellung rassistischer Symbole oder die Verbreitung von Material sowie auch durch Worte. Der Sachverhalt der Aufreizung als einleitende Straftat setzt nicht voraus, dass der Aufreizung auch Taten folgen; allerdings sollen die Vertragsstaaten in Bezug auf den Straftatbestand der Aufreizung zusätzlich zu den in Ziffer 14 enthaltenen Erwägungen als wichtige Faktoren auch die Absicht des Redners und die unmittelbare Gefahr oder Wahrscheinlichkeit, dass sich das von dem Redner gewünschte oder beabsichtigte Verhalten auf die fragile Äußerung folgen wird, in Betracht ziehen, wenn sie die in Artikel 4 genannten Formen der Aufreizung regulieren. Die gleichen Erwägungen gelten auch für die anderen in Ziffer 13 aufgeführten Straftaten¹⁸.

17. Der Ausschuss erklärt erneut, dass es nicht ausreicht, die in Artikel 4 genannten Verhaltensweisen unter Strafe zu stellen; vielmehr gilt es darüber hinaus, die Bestimmungen des Artikels wirksam umzusetzen. Dies geschieht in der Regel dadurch, dass die in dem Übereinkommen genannten Straftaten untersucht und die Täter gegebenenfalls strafrechtlich verfolgt werden. Der Ausschuss ist sich des Opportunitätsprinzips bei der Strafverfolgung mutmaßlicher Straftäter bewusst und stellt fest, dass es im jeweiligen Einzelfall nach Maßgabe der in dem Übereinkommen und in anderen völkerrechtlichen Instrumenten verankerten Garantien angewandt werden muss. Bezüglich dieses und anderer Aspek-

¹⁶ Beschluss über Folgemaßnahmen zu der Erklärung über die Verhütung des Völkermords: Indikatoren für Muster der systematischen und massiven Rassendiskriminierung, Official Records of the General Assembly, Sixtieth Session, Supplement No. 18 (A/60/18), Kap. II, Ziff. 20.

¹⁷ Sinngemäß nach dem Aktionsplan von Rabat über das Verbot der Befürwortung von Hass aufgrund der nationalen Herkunft, der Rasse oder der Religion, das Aufstachelung zu Diskriminierung, Feindseligkeit oder Gewalt darstellt, Ziff. 22.

¹⁸ Menschenrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 34 (1992), Ziff. 35; Aktionsplan von Rabat, Ziff. 22.

te des Übereinkommens weist der Ausschuss darauf hin, dass es nicht seine Aufgabe ist, die Würdigung des Sachverhalts und Auslegung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften durch die Behörden eines jeweiligen Staats nachzuprüfen, sofern deren Entscheidungen nicht offenkundig absurd oder unhaltbar sind.

18. Unabhängige, unparteiliche und informierte gerichtliche Organe sind eine entscheidende Voraussetzung dafür, dass die Feststellung des Sachverhalts und die rechtliche Würdigung im jeweiligen Einzelfall in Übereinstimmung mit den internationalen Menschenrechtsnormen erfolgt. Im Einklang mit den Grundsätzen betreffend die Stellung nationaler Institutionen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte („Pariser Grundsätze“) sollen die gerichtlichen Infrastrukturen dabei durch nationale Menschenrechtsinstitutionen unterstützt werden¹⁹.

19. Artikel 4 verlangt, dass Maßnahmen zur Beseitigung der Aufstachelung und Diskriminierung unter gebührender Berücksichtigung der in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte niedergelegten Grundsätze und der in Artikel 5 des Übereinkommens ausdrücklich genannten Rechte zu treffen sind. Die Formulierung „unter gebührender Berücksichtigung“ bedeutet, dass bei Entscheidungsprozessen im Zusammenhang mit der Schaffung und Anwendung von Straftatbeständen sowie der Erfüllung der sonstigen Anforderungen des Artikels 4 den Grundsätzen der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und den Rechten nach Artikel 5 angemessenes Gewicht beizumessen ist. Nach Auslegung des Ausschusses findet diese Klausel auf die Rechte und Freiheiten des Menschen in ihrer Gesamtheit Anwendung und nicht allein auf die Meinungs- und Meinungsäußerungsfreiheit²⁰, die indessen bei der Kalibrierung der Rechtmäßigkeit von Einschränkungen der Redefreiheit als relevanteste Bezugsgrundlage zu berücksichtigen ist.

20. Der Ausschuss stellt mit Besorgnis fest, dass die Redefreiheit mitunter auf allgemeine oder vage Wei-

se eingeschränkt worden ist, zum Nachteil der durch das Übereinkommen geschützten Personen. Die Vertragsstaaten sollen Einschränkungen der Redefreiheit mit hinlänglicher Genauigkeit formulieren, im Einklang mit den Übereinkommensnormen, auf die die vorliegende Empfehlung weiter eingeht. Der Ausschuss betont, dass Maßnahmen zur Überwachung und Bekämpfung der rassistischen Hassrede nicht als Vorwand zur Unterdrückung von Protesten gegen Ungerechtigkeit, von gesellschaftlichem Unmut oder von Opposition dienen sollen.

21. Der Ausschuss unterstreicht, dass nach Artikel 4 Buchstabe b rassistische Organisationen, welche die Rassendiskriminierung fördern und dazu aufreizen, als gesetzwidrig zu erklären und zu verbieten sind. Aus der Sicht des Ausschusses sind mit der Formulierung „organisierten ... Propagandatätigkeiten“ auch improvisierte Organisationsformen oder Netzwerke gemeint, wohingegen unter „alle ... sonstigen Propagandatätigkeiten“ die unorganisierte oder spontane Förderung der Rassendiskriminierung oder Aufreizung dazu verstanden werden kann.

22. In Bezug auf Artikel 4 Buchstabe c, der öffentliche Behörden oder Einrichtungen betrifft, ist der Ausschuss der Auffassung, dass rassistische Äußerungen solcher Behörden oder Einrichtungen, und insbesondere hochrangigen Amtspersonen zugeschriebene Aussagen, besonderen Anlass zur Sorge geben. Unbeschadet der Anwendung der Straftatbestände nach den Buchstaben a und b des Artikels 4, die für öffentliche Amtsträger ebenso gelten wie für alle anderen Personen, können die im Rubrum genannten „unmittelbare[n] und positive[n] Maßnahmen“ zusätzlich auch Maßnahmen disziplinarischer Art umfassen, so etwa gegebenenfalls die Amtsenthebung, sowie wirksame Rechtsbehelfe für die Opfer.

23. Es gehört zu der gängigen Praxis des Ausschusses, den Vertragsstaaten, die Vorbehalte zu dem Übereinkommen angebracht haben, zu empfehlen, diese zurückzuziehen. Wird ein die Übereinkommensbestimmungen zur rassistischen Rede berührender Vorbehalt aufrechterhalten, werden die Vertragsstaaten gebeten, den Grund für die Notwendigkeit eines solchen Vorbehalt anzugeben und Auskunft über die Art und den Geltungsbereich dieses Vorbehalts, seine genauen Auswirkungen in Bezug

¹⁹ Allgemeine Empfehlung Nr. 31, Ziff. 5 j.

²⁰ Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung, Mitteilung Nr. 30/2003, The Jewish community of Oslo et al. v Norway, Auffassungen vom 15 August 2005, Ziff. 10.5.

auf das innerstaatliche Recht und die innerstaatliche Politik sowie darüber zu erteilen, ob geplant ist, ihn binnen einer bestimmten Frist einzuschränken oder zurückzuziehen²¹.

Artikel 5

24. In Artikel 5 des Übereinkommens ist die Pflicht der Vertragsstaaten verankert, die Rassendiskriminierung zu verbieten und zu beseitigen und das Recht jedes Einzelnen, ohne Unterschied der Rasse, der Hautfarbe, der nationalen oder ethnischen Herkunft, auf Gleichheit vor dem Gesetz zu gewährleisten, namentlich im Hinblick auf die Ausübung der bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, einschließlich der Rechte auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit, auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung und auf die Freiheit, sich friedlich zu versammeln und sich zu Vereinigungen zusammenzuschließen.

25. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass die im Kontext wissenschaftlicher Streitgespräche, des politischen Austauschs oder einer ähnlichen Aktivität erfolgende, nicht mit der Aufreizung zu Hass, Verachtung, Gewalt oder Diskriminierung einhergehende Äußerung von Gedanken und Meinungen als rechtmäßige Wahrnehmung des Rechts auf freie Meinungsäußerung anzusehen ist, selbst wenn die geäußerten Gedanken kontrovers sind.

26. Die Meinungs- und Meinungsäußerungsfreiheit wird nicht nur in Artikel 5, sondern darüber hinaus auch in einer breiten Palette internationaler Rechtsinstrumente als Grundrecht anerkannt, darunter auch in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, wo es heißt, dass jeder das Recht hat, Meinungen anzuhängen sowie über alle Medien und ohne Rücksicht auf Grenzen Informationen und Gedankengut jeder Art zu suchen, zu empfangen und zu verbreiten²². Das Recht der freien Meinungsäußerung ist nicht unbeschränkt, sondern mit besonderen Pflichten und Verantwortlichkeiten verbunden.

Es kann daher bestimmten Einschränkungen unterworfen werden, allerdings nur insoweit diese gesetzlich vorgeschrieben und für den Schutz der Rechte oder des Rufs anderer oder für den Schutz der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung (*ordre public*), der Volksgesundheit oder der öffentlichen Sittlichkeit erforderlich sind²³. Die Meinungsäußerungsfreiheit soll nicht zum Ziel haben, die Rechte und Freiheiten anderer, einschließlich des Rechts auf Gleichstellung und Nichtdiskriminierung, zu nichte zu machen²⁴.

27. Die Erklärung und das Aktionsprogramm von Durban und das Ergebnisdokument der Durban-Überprüfungskonferenz bestätigen die positive Rolle, die das Recht auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung im Kampf gegen Rassenhass spielen kann²⁵.

28. Die Meinungs- und Meinungsäußerungsfreiheit untermauert und gewährleistet nicht nur die Ausübung anderer Rechte und Freiheiten, sondern ist im Kontext des Übereinkommens von besonderer Relevanz. Maßgebend für den Schutz des Einzelnen vor rassistischen Hassreden ist nicht allein das Spannungsfeld zwischen dem Recht der freien Meinungsäußerung und seiner Einschränkung zugunsten geschützter Gruppen; vielmehr genießen die Personen und Gruppen, die Anspruch auf Schutz durch das Übereinkommen haben, auch selbst das Recht der freien Meinungsäußerung und auf Freiheit von Rassendiskriminierung bei der Wahrnehmung dieses Rechts. Rassistische Hassreden sind dazu angetan, die freie Rede ihrer Opfer zum Verstummen zu bringen.

29. Die Meinungsäußerungsfreiheit, die für die Artikulierung der Menschenrechte und die Wissensverbreitung über den Stand der Wahrnehmung bürgerlicher, politischer, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte unverzichtbar ist, hilft schutzbe-

²¹ Sinngemäß nach der Allgemeinen Empfehlung des Ausschusses Nr. 32, Ziff. 38.

²² Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Art. 19.

²³ Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, Art. 19 Abs. 3.

²⁴ Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Art. 30.

²⁵ Erklärung von Durban, Ziff. 90; Ergebnisdokument der Durban-Überprüfungskonferenz (A/CONF.211/8), Ziff. 54 und 58.

dürftigen Gruppen, das Machtgleichgewicht zwischen verschiedenen Teilen der Gesellschaft wiederherzustellen, fördert Verständigung und Toleranz zwischen den Kulturen, trägt zum Abbau rassistischer Stereotypen bei, erleichtert den ungehinderten Gedankenaustausch und stellt andere Betrachtungsweisen oder Gegenargumente in den Raum. Die Vertragsstaaten sollen Politiken verabschieden, durch die alle in den Geltungsbereich des Übereinkommens fallenden Gruppen zur Ausübung ihres Rechts der freien Meinungsäußerung ermächtigt werden²⁶.

Artikel 7

30. Während die Bestimmungen des Artikels 4 über die Verbreitung von Gedankengut den Strom rassistischer Ideen bereits im Vorfeld bremsen wollen und die Bestimmungen über Aufstachelung auf die nachgelagerten Auswirkungen dieser Ideen eingehen, befasst sich Artikel 7 mit den tieferen Ursachen der Hassrede und beinhaltet eine weitere Konkretisierung der „geeigneten Mittel“ zur Beseitigung der Rassendiskriminierung nach Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe d. Artikel 7 hat im Laufe der Zeit nichts an Wichtigkeit eingebüßt: mit seinem im weiteren Sinn auf Erziehung abstellenden Ansatz zur Beseitigung der Rassendiskriminierung stellt er eine unverzichtbare Ergänzung anderer Bekämpfungsmethoden dar. Da Rassismus unter anderem aus Indoktrinierung oder unzulänglicher Bildung hervorgehen kann, können unter anderem Toleranz- und Gegenrede besonders wirksame Gegenmittel gegen rassistische Hassreden bilden.

31. Nach Artikel 7 verpflichten sich die Vertragsstaaten, unmittelbare und wirksame Maßnahmen, insbesondere auf dem Gebiet des Unterrichts, der Erziehung, Kultur und Information, zu treffen, um Vorurteile zu bekämpfen, die zu Rassendiskriminierung führen, zwischen den Völkern und Rassen- oder Volksgruppen Verständnis, Duldsamkeit und Freundschaft zu fördern sowie allgemeine menschenrechtliche Grundsätze, einschließlich der in dem Übereinkommen enthaltenen, zu verbreiten. Artikel 7 ist in der gleichen verbindlichen Sprache

gehalten wie die übrigen Übereinkommensartikel, und die dort genannten Handlungsfelder – Unterricht, Erziehung, Kultur und Information – sind nicht als vollständige Aufzählung der verlangten Verpflichtungen anzusehen.

32. Die Schulsysteme in den Vertragsstaaten sind für die Verbreitung von Informationen über die Menschenrechte und von Menschenrechtsperspektiven von großer Bedeutung. Die Lehrpläne, die Lehrbücher und das Unterrichtsmaterial der Schulen sollen Menschenrechtsthemen beinhalten und behandeln sowie bestrebt sein, die gegenseitige Achtung und Toleranz zwischen Völkern und zwischen Rassen- und ethnischen Gruppen zu fördern.

33. Zu den geeigneten, den Anforderungen des Artikels 7 entsprechenden Strategien für die Erziehung zählt auch die interkulturelle Erziehung, einschließlich der interkulturellen zweisprachigen Erziehung, auf der Grundlage gleicher Achtung und Wertschätzung und wirklicher Gegenseitigkeit und unterstützt durch ausreichende personelle und finanzielle Mittel. Interkulturelle Bildungsprogramme sollen einen echten Interessenausgleich herstellen und weder ihrer Absicht noch ihrer Wirkung nach als Werkzeuge der kulturellen Assimilierung fungieren.

34. Im Bildungsbereich soll durch entsprechende Maßnahmen das Wissen über die Geschichte, die Kultur und die Traditionen der in dem Vertragsstaat lebenden „Rassen- oder Volksgruppen“²⁷, einschließlich der indigenen Völker und der Menschen afrikanischer Abstammung, gefördert werden. Bildungsmaterialien sollen im Interesse der Förderung der gegenseitigen Achtung und des gegenseitigen Verständnisses darauf abstellen, die Beiträge aller Gruppen zur sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Bereicherung der nationalen Identität und zum nationalen wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt hervorzuheben.

35. Ausgewogene und objektive Darstellungen der Geschichte sind wesentlich für die Förderung der Verständigung zwischen ethnischen Gruppen, und

26 Sinngemäß nach dem Aktionsplan von Rabat, Ziff. 25

27 Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, Art. 7

in Fällen, in denen Gräueltaten gegen einzelne Bevölkerungsgruppen verübt worden sind, sollen, soweit vom Kontext her angemessen, Gedenktage und sonstige öffentliche Veranstaltungen abgehalten werden, um an diese menschlichen Tragödien zu erinnern, ebenso wie auch Gedenkfeiern anlässlich der erfolgreichen Beilegung eines Konflikts. Auch Kommissionen für Wahrheit und Aussöhnung können ausschlaggebend dabei sein, dem Fortbestehen des Rassenhasses entgegenzuwirken und ein Klima der Toleranz zwischen ethnischen Gruppen zu fördern²⁸.

36. Informationskampagnen und bildungspolitische Strategien, in denen auf den Schaden hingewiesen wird, den rassistische Hassreden verursachen, sollen die allgemeine Öffentlichkeit ebenso einbinden wie auch die Zivilgesellschaft, darunter auch religiöse und Bürgergruppen, Parlamentarier und andere Politiker, Fachkräfte im Bildungssektor, öffentliche Verwaltungsbedienstete, die Polizei und sonstige Ordnungsorgane und die Rechtsberufe, einschließlich der Richterschaft. Der Ausschuss lenkt die Aufmerksamkeit der Vertragsstaaten auf die Allgemeine Empfehlung Nr. 13 (1993) über die Ausbildung im Menschenrechtsschutz für Beamte mit Polizeibefugnissen²⁹ und auf die Allgemeine Empfehlung Nr. 31 (2005) über die Verhütung der Rassendiskriminierung in der Verwaltung und Tätigkeit des Strafsystems. Hier wie auch in anderen Fällen ist die Kenntnis der internationalen Normen zum Schutz der Meinungs- und Meinungsäußerungsfreiheit und der Normen zum Schutz vor rassistischen Hassreden unverzichtbar.

37. Für die Förderung einer Kultur der Toleranz und des Respekts ist es von Wichtigkeit, dass hochrangige öffentliche Amtsträger ihre Ablehnung gegen Hassreden formell bekunden und das darin zum Ausdruck gebrachte, von Hass geprägte Gedankengut verurteilen. Gleichwertig neben pädagogischen Ansätzen steht die Förderung des interkulturellen Dialogs durch eine Kultur des öffentlichen Diskurses und institutionelle Instrumente des Dialogs sowie die Förderung der Chancengleichheit in allen Berei-

chen der Gesellschaft; beide sollen nachdrücklich unterstützt werden.

38. Der Ausschuss empfiehlt, Bildungs-, Kultur- und Informationsstrategien zur Bekämpfung der rassistischen Hassrede durch eine systematische Erhebung und Analyse von Daten zu untermauern, um zu ermitteln, unter welchen Umständen Hassreden auftreten, welches Publikum erreicht oder angesprochen wird, mit welchen Mitteln das Publikum erreicht wird und wie die Medien auf Hassbotschaften reagieren. Eine internationale Zusammenarbeit auf diesem Gebiet trägt nicht nur zur besseren Vergleichbarkeit der Daten bei, sondern fördert auch das Wissen über Hassreden, die nationale Grenzen überschreiten, und die Mittel zu ihrer Bekämpfung.

39. Informierten, ethischen und objektiven Medien, einschließlich der sozialen Medien und des Internets, kommt eine wesentliche Rolle dabei zu, Verantwortungsbewusstsein bei der Verbreitung von Ideen und Meinungen zu fördern. Die Vertragsstaaten sollen eine geeignete, internationalen Normen entsprechende Mediengesetzgebung erlassen und darüber hinaus den öffentlichen und privaten Medien nahelegen, berufsständische und presseethische Kodizes zu verabschieden, in denen die Grundsätze des Übereinkommens und andere grundlegende Menschenrechtsnormen Berücksichtigung finden.

40. Darstellungen ethnischer, indigener und sonstiger von Artikel 1 des Übereinkommens erfasster Gruppen in den Medien sollen auf den Prinzipien der Achtung, der Fairness und der Vermeidung von Stereotypisierung beruhen. Auf die Rasse, die Ethnizität, die Religion oder sonstige Eigenschaften einer Gruppe soll in den Medien nicht unnötig oder auf eine Weise Bezug genommen werden, die Intoleranz begünstigen kann.

41. Die Förderung des Medienpluralismus, auch dadurch, dass Minderheiten-, indigenen und sonstigen von dem Übereinkommen erfassten Gruppen der Zugang zu und das Eigentum an Medien, einschließlich Medien in ihrer eigenen Sprache, erleichtert wird, ist im Sinne der Grundsätze des Übereinkommens. Die Stärkung der lokalen Ebene durch Medienpluralismus erleichtert das Entstehen von Äuße-

²⁸ Sinngemäß nach dem Aktionsplan von Rabat, Ziff. 27.

²⁹ Official Records of the General Assembly, Forty-eighth Session, Supplement No. 18 (A/48/18), Kap. VIII, Abschnitt B.

rungen, die imstande sind, rassistischen Hassreden entgegenzuwirken.

42. Der Ausschuss legt Internetanbietern nahe, Selbstregulierungsmaßnahmen zu ergreifen und sich an Ethikkodizes zu halten, wie in der Erklärung und dem Aktionsprogramm von Durban³⁰ hervorgehoben.

43. Der Ausschuss legt den Vertragsstaaten nahe, mit Sportverbänden zusammenzuarbeiten, um in allen Sportdisziplinen den Rassismus auszumerzen.

44. Was das Übereinkommen als solches anbelangt, so sollen die Vertragsstaaten das Wissen über dessen Normen und Verfahren verbreiten und entsprechende Schulungen durchführen, namentlich für diejenigen, die mit seiner Umsetzung befasst sind, darunter Beamte, Richter und Vollzugsbeamte. Die Abschließenden Bemerkungen des Ausschusses sollen nach Abschluss der Prüfung der Berichte der Vertragsstaaten in den Amts- und sonstigen gebräuchlichen Landessprachen weit verbreitet werden; ein Gleiches gilt für die Auffassungen des Ausschusses aus dem Mitteilungsverfahren nach Artikel 14.

IV. Allgemeine Überlegungen

45. Das Verhältnis zwischen dem Verbot rassistischer Hassreden und der vollen Entfaltung der Meinungsäußerungsfreiheit ist als komplementär anzusehen und nicht als Nullsummenspiel, bei dem der Vorrang, der dem einen eingeräumt wird, bei dem anderen zwangsläufig zu Einbußen führt. Die Rechte auf Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung und das Recht der freien Meinungsäußerung sollen in Recht, Politik und Praxis als sich gegenseitig stützende Menschenrechte vollständig widerspiegelt werden.

46. Der Umstand, dass es in allen Weltregionen zu rassistischen Hassreden kommt, stellt die Menschenrechte auch in der heutigen Zeit noch vor bedeutende Herausforderungen. Die beste Chance, die Vision einer von Intoleranz und Hass freien Gesellschaft in eine lebendige Realität zu verwandeln und eine Kultur der Achtung der universellen Menschenrechte zu fördern, besteht in der getreulichen Umsetzung des

Übereinkommens als Ganzes, im Rahmen umfassenderer weltweiter Bemühungen um die Bekämpfung der Erscheinungsformen der Hassrede.

47. Der Ausschuss hält es für ausnehmend wichtig, dass die Vertragsstaaten flankierend zu Gesetzen und Grundsatzregelungen zur Bekämpfung der rassistischen Hassrede Ziele aufstellen und Kontrollverfahren schaffen. Die Vertragsstaaten sind nachdrücklich aufgefordert, Maßnahmen gegen die rassistische Hassrede in nationale Aktionspläne gegen den Rassismus, in Integrationsstrategien und in nationale Menschenrechtspläne und -programme aufzunehmen.

³⁰ Aktionsprogramm von Durban, Ziff. 147.



Impressum

Herausgeber

Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
Referat Öffentlichkeitsarbeit; Digitale Kommunikation
11015 Berlin
www.bmjv.de

Gestaltung

Atelier Hauer & Dörfler GmbH, Berlin

Bildnachweis

ThomasKoehler/photothek.net (S. 2, 17)
Ute Grabowsky/photothek.net (S. 19)
shutterstock.com (Titel, S. 8, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 20)

Druck

Druck- und Verlagshaus Zarbock GmbH & Co. KG
Sontraer Straße 6, 60386 Frankfurt a. M.

Stand

Juli 2017

Publikationsbestellung

Internet: www.bmjv.de

Publikationsversand der Bundesregierung

Postfach 481009
18132 Rostock
Telefon: (030) 18 272 272 1
Fax: (030) 18 10 272 272 1

Hinweis:

Diese Druckschrift wird vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz im Rahmen seiner Öffentlichkeitsarbeit herausgegeben. Sie ist kostenlos erhältlich und nicht zum Verkauf bestimmt. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbern oder Wahlhelfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie für Wahlen zum Europäischen Parlament. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Schrift dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Bundesregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte.



twitter.com/bmjv_bund



facebook.com/bmjv.bund