

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Sozialfragen und Menschenrechte

Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung: 66. und 67. Tagung 2005

- Allgemeine Empfehlung zu Rassendiskriminierung im Justizwesen und
- Erklärung zur Verhütung von Völkermord verabschiedet
- Weniger Staatenberichte überfällig

Claudia Mahler

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Claudia Mahler über die 64. und 65. Tagung 2004, VN, 1-2/2006, S. 56ff., fort.)

Der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD) trat im Jahr 2005 turnusgemäß zu zwei Tagungen in Genf zusammen (21.2.–11.3. und 2.–19.8.2005). CERD setzt sich aus 18 Sachverständigen zusammen und ist beauftragt, die Umsetzung des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung zu überwachen. Die Zahl der Vertragsstaaten war zum Ende der 67. Tagung auf 170 gestiegen – ein Staat mehr als im Vorjahr. Mit der Prüfung von Individualbeschwerden (›Mitteilungen‹) nach Art. 14 des Übereinkommens ist der Ausschuss seit dem Jahr 1984 befasst. Solche Individualbeschwerden ermöglichen Einzelpersonen, eine Verletzung des Übereinkommens durch jene Vertragsstaaten zu rügen, die die Prüfungsbefugnis des CERD anerkannt haben. Insgesamt 46 Staaten – ein Staat mehr im Vergleich zum Vorjahr – haben bis zum August 2005 die Erklärung nach Art. 14 abgegeben. Im Berichtszeitraum wurde über vier Individualbeschwerden entschieden. Die Zahl der säumigen Vertragsstaaten hat im Vergleich zum Vorjahr abgenommen. Im Jahr 2004 waren noch 19 Staaten mit ihren Berichten seit zehn oder mehr Jahren überfällig, im Jahr 2005 waren es nur noch 16. Bei den Staaten, die seit fünf oder mehr Jahren säumig sind, sank die Zahl von 30 im

Jahr 2004 auf 25 im Jahr 2005. Dabei gehören Liberia und Sierra Leone, beides Länder, die Jahrzehnte unter Bürgerkriegen zu leiden hatten, zu den Vertragsstaaten, die ihrer Berichtspflicht am schlechtesten nachkommen. Ihre Berichte sind seit 1976 beziehungsweise 1977 überfällig.

66. Tagung

Der Ausschuss behandelte auf seiner Frühjahrstagung die Staatenberichte von Aserbaidschan, Australien, Bahrain, Frankreich, Irland, Laos, Luxemburg und Nigeria. Ohne Vorlage eines Berichts befasste er sich mit der Situation in Äthiopien, Bosnien-Herzegowina, Nicaragua und Papua-Neuguinea. Deren Berichte sind seit mehr als fünf Jahren überfällig.

Die Hohe Kommissarin für Menschenrechte Louise Arbour regte die Mitglieder des Ausschusses bei ihrem Treffen zu Beginn der Tagung an, eine Allgemeine Empfehlung zur Verhütung von Rassendiskriminierung im Justizwesen zu erarbeiten. Die Verfahren vor den Internationalen Strafgerichtshöfen zu Ruanda und dem ehemaligen Jugoslawien hätten gezeigt, dass die Justiz durch rassistische Vorurteile und Diskriminierungen besonders geschwächt wird und die Menschen dadurch das Vertrauen in die Rechtsstaatlichkeit verlieren. Der CERD kam dieser Aufforderung nach und befasste sich im Verlauf der Tagung mit einem Entwurf für eine Allgemeine Empfehlung.

Ebenfalls zu Beginn der Tagung wurde das Mandat (terms of reference) des Koordinators für das Follow-up-Verfahren verabschiedet. Das Follow-up-Verfahren dient der Überprüfung der in einem Vertragsstaat vorgenommenen Anpassung von Gesetzgebung und Politik sowie der tatsächlichen Umsetzung der vom CERD verabschiedeten Abschließenden Bemerkungen und Sachentscheidungen. Laut Mandat (Anhang IV des CERD-Jahresberichts) kann der Koordinator den Ausschuss unter anderem auf übermittelte Informationen hinweisen, die Experten auffordern, weitere Angaben zu bestimmten Themen für den nächsten Bericht zusammenzustellen oder auf bereits erfolgte Empfehlungen und ihre Umsetzung erneut hinweisen.

Die Allgemeine Diskussion der Frühjahrstagung wurde zum Thema Multikulturalismus geführt. Dieses Thema ist für die Arbeit des Ausschusses von besonderem Belang, weil viele Empfehlungen des CERD an die Staaten die Bereiche Bildung, Anerkennung oder Nichtanerkennung von Minderheiten und den Umgang mit Migranten betreffen. Der Ausschuss beschloss, dem Konzept des Multikulturalismus stärkere Beachtung zu schenken und dabei die unterschiedlichen historischen Erfahrungen der Mitgliedstaaten sowie die Bedeutung von Sprache und kultureller Werte stärker zu berücksichtigen.

Die Thematische Diskussion mit Vertretern von Staaten, UN-Experten und nichtstaatlichen Organisationen ging zum Thema Verhütung von Völkermord. So wurde unter anderem der Sonderberater des Generalsekretärs für die Verhütung von Völkermord Juan Méndez gebeten, über seine Aufgaben und Erfahrungen zu berichten. Die Diskussionsteilnehmer waren sich einig, dass man zur Verhütung von Völkermord enger zusammenarbeiten müsse, insbesondere was die Weitergabe von Informationen über genozidähnliche Vorgänge angeht, und die Möglichkeiten des Internationalen Strafgerichtshofs besser nutzen sollte. In diesem Zusammenhang kam man zu dem Ergebnis, dass die Straflosigkeit von Verbrechen, die als Völkermord eingestuft werden, im sudanesischen Darfur beendet werden müsse.

In der ›Erklärung zur Verhütung von Völkermord‹ (Anhang VIII des CERD-Jahresberichts), die der Ausschuss auf der 66. Tagung verabschiedete, erklärt der CERD seine uneingeschränkte Unterstützung des Sonderberaters. Ihm sollen alle Informationen über systematische Diskriminierung besonders gefährdeter Gruppen, wie beispielsweise Minderheiten, sowie Anzeichen potenzieller gewaltsamer Auseinandersetzungen weitergeleitet werden. Der Ausschuss will zu diesem Zweck Indikatoren entwickeln, die seine bereits bestehenden Frühwarnsysteme sowie die Follow-up-Verfahren ergänzen, um ein umfassendes Bild zu erhalten.

Frühwarnverfahren

Auf der 66. Tagung wurden im Bereich Frühwarnung (early warning and urgent action) zwei Beschlüsse verabschiedet.

In seinem Beschluss 1 (66) zu Neuseeland stellt der Ausschuss fest, dass das neuseeländische Gesetz ›Foreshore and Seabed Act 2004‹ nicht mit dem Übereinkommen im Einklang steht. Es enthält diskriminierende Aspekte bezogen auf die Ureinwohner Neuseelands, die Maoris. Der CERD forderte den Vertragsstaat auf, die diskriminierenden Aspekte des Gesetzes abzuändern und dabei die Auffassungen der Maoris zu berücksichtigen.

In Bezug auf die Situation im sudanesischen Darfur verabschiedete der CERD den Beschluss 2 (66). Darin legt der Ausschuss dem UN-Generalsekretär und dem UN-Sicherheitsrat nahe, unverzüglich eine ausreichend erweiterte Truppe der Afrikanischen Union nach Darfur zu entsenden, mit dem Mandat, die Zivilbevölkerung zu schützen. Der Ausschuss verweist in diesem Zusammenhang auf seine bereits verabschiedete ›Erklärung zur Verhütung von Völkermord‹.

Individualbeschwerdeverfahren

Der Ausschuss gab während seiner 66. Tagung drei Sachentscheidungen (Opinions) im Rahmen des Individualbeschwerdeverfahrens ab. In zwei Fällen gegen Dänemark konnte der CERD keine Verletzung des Übereinkommens feststellen.

In der Beschwerde L.R. et al. gegen die Slowakische Republik wurde vom Ausschuss eine Verletzung von Art. 1 Abs. 1 des Übereinkommens geprüft. Streitpunkt war ein Beschluss der Gemeinde Dobšiná, mit der ein bereits erlassener Beschluss wieder aufgehoben wurde. In dem ursprünglichen Beschluss ging es um ein Bauvorhaben von Sozialwohnungen für Roma. Viele Bürger der Stadt brachten gegen das Bauvorhaben eine Petition ein, da sie mit dem Zuzug von Roma aus anderen Gemeinden und Landesteilen nicht einverstanden waren. Auf diese von etwa 2700 Einwohnern eingebrachte Petition wurde im zweiten Beschluss, der den ersten wieder aufhob, Bezug genommen.

Um eine Verletzung gemäß Art. 1 Abs. 1 feststellen zu können, prüfte der Ausschuss auch die indirekte Diskriminierung, welche vom Übereinkommen mit abgedeckt ist. Die Petition gegen den ersten Be-

schluss weist eindeutig darauf hin, dass die Zugehörigkeit zur Gruppe der Roma das entscheidende Argument vieler Einwohner war, sich gegen die Umsetzung des Bauvorhabens auszusprechen. Da sich der zweite Beschluss auf die Petition bezog, muss sich der Stadtrat und damit der Staat die Ablehnung beziehungsweise Aufhebung des ersten Beschlusses aufgrund der Ethnizität der Begünstigten zurechnen lassen. Demzufolge liegt Rassendiskriminierung gemäß Art. 1 Abs. 1 vor.

CERD stellt in seiner Entscheidung fest, dass der Staat seine Verpflichtungen aus Art. 2 Abs. 1 a (Handlungen oder Praktiken der Rassendiskriminierung zu unterlassen und dafür Sorge zu tragen, dass sich alle staatlichen Einrichtungen im Sinne dieser Verpflichtung verhalten) verletzt hat. Die Slowakei hat überdies ihre Verpflichtung, Gleichheit vor dem Gesetz zu garantieren, im Hinblick auf das Recht auf Wohnung [Art. 5 e (iii)] nicht erfüllt. Eine weitere Verletzung liegt dahingehend vor, dass der Staat keine effektiven Rechtsbehelfe gemäß Art. 6 des Übereinkommens geschaffen hat.

67. Tagung

Auf der Sommertagung befasste sich der Ausschuss mit Staatenberichten aus Barbados, Georgien, Island, Nigeria, Sambia, Tansania, Turkmenistan und Venezuela. Zusätzlich diskutierten die Sachverständigen die Situation in den Vertragsstaaten Malawi, Seychellen und St. Lucia ohne vorliegenden Bericht. Als Ergebnis dieser Diskussion wurde den säumigen Staaten eine Liste mit Fragen geschickt, die sie bis Ende Januar 2006 beantworten sollen. Falls die Fragen nach Ablauf der Frist unbeantwortet blieben, werde der Ausschuss ohne Bericht und auf Grundlage anderer Informationen seine Abschließende Bemerkungen verabschieden. Die Prüfung der Situation in Mosambik wurde verschoben, nachdem ein Schreiben den längst überfälligen Bericht für Ende 2005 angekündigt hatte.

Auf der 67. Tagung wurde die Debatte über die **Reform der Vertragsorgane** wieder aufgenommen. Der Ausschuss wies darauf hin, dass die Individualität der einzelnen Vertragsorgane bestehen bleiben müsse. Ob die Möglichkeit, die Verfahren der Vertragsorgane zu reformieren, ohne die einzelnen Verträge zu verändern, wirklich bestünde, müsste noch geprüft werden.

Einigkeit bestand darin, dass die Reform der Vertragsorgane das UN-System zum Schutz der Menschenrechte stärken und keinesfalls schwächen dürfe.

Auch die **Allgemeine Diskussion** über Multikulturalismus von der Frühjahrstagung wurde wieder aufgenommen. Ergebnis der Debatte war, dass eine Allgemeine Empfehlung erarbeitet werden soll. Der Ausschuss verabschiedete die **Allgemeine Empfehlung** Nr. XXXI zu Rassendiskriminierung im Justizwesen (General Recommendation on the Prevention of Racial Discrimination in the Administration and Functioning of the Criminal Justice System).

Frühwarnverfahren

Im Rahmen des Frühwarnverfahrens wurden drei Staaten über beim Ausschuss eingegangene Anfragen unterrichtet. Die Ukraine wurde in einer Mitteilung darüber informiert, dass der CERD eine Aufforderung zum Handeln hinsichtlich der Situation der Krim-Tataren erhalten habe. Die Vereinigten Staaten wurden in einem Schreiben darauf hin gewiesen, dass beim Ausschuss eine Anfrage des ›Western Shoshone National Council‹ eingegangen sei. Dieser ersuche den CERD um die Einleitung eines Frühwarnverfahrens, um Schritte zum Schutz der Volksgruppe der Westlichen Schoschonen einzuleiten. Ein weiterer Beschluss erging zur Situation in Suriname, um die Situation der indigenen Bevölkerung zu verbessern und diese vor erneuter Ausbeutung zu schützen.

Individualbeschwerdeverfahren

Auf seiner 67. Tagung befasste sich der Ausschuss mit der Entscheidung in der Sache ›The Jewish Community of Oslo et al.‹ gegen Norwegen. Der Sachverhalt, der der Beschwerde zugrunde lag, war ein Rudolf-Hess-Gedenkmarsch, der von der Gruppe ›Bootboys‹ veranstaltet worden war. Bei dieser Gelegenheit hielt das Gruppenmitglied Terje Sjolie eine Rede, die antikomunistische, antisemitische und rassistische Äußerungen enthielt sowie den Nationalsozialismus für Norwegen anpries. Sjolie wurde in erster Instanz freigesprochen. Das Berufungsgericht verurteilte ihn gemäß Paragraph 135a des norwegischen Strafgesetzbuchs (Aufstachelung und Rassenhass). Der Oberste Gerichtshof hob das Urteil jedoch wieder auf. Durch dieses Urteil fühlten sich die

Beschwerdeführer in ihren Rechten, die durch Art. 4 und 6 des Übereinkommens geschützt werden, verletzt, da ihnen durch den Obersten Gerichtshof der Schutz gegen die Verbreitung rassistischen Gedankenguts und der Aufstachelung zum Rassenhass entzogen worden sei. Ihnen stünden keine weiteren Rechtsbehelfe zur Verfügung, um gegen diese Verletzungen vorzugehen.

Der Ausschuss prüfte die Äußerungen Sjolies und kam zu dem Schluss, dass die Hinweise auf Adolf Hitler und Rudolf Hess und ihre Grundsätze in der Rede durchaus geeignet gewesen seien, rassistische Überlegenheit und Rassenhass zu demonstrieren. Der Oberste Gerichtshof Norwegens hat durch den Freispruch eine Verletzung der Art. 4 und 6 des Übereinkommens begangen. In seiner Begründung, warum die Äußerung nicht durch die Gebührende-Berücksichtigungs-Klausel des Art. 4 gedeckt sei, verwies der Ausschuss auf seine Allgemeinen Empfehlungen Nr. XV. Demnach widerspricht das Verbot der Verbreitung rassistischen Gedankenguts nicht dem Recht auf freie Meinungsäußerung.

Staatenberichte

Aus den Abschließenden Bemerkungen des Ausschusses zu den Staatenberichten seien drei stellvertretend für alle anderen, welche in den beiden Tagungen behandelt wurden, herausgegriffen.

In Bezug auf die **Demokratische Volksrepublik Laos** war neben der 19-jährigen Verspätung des Berichts der größte Kritikpunkt der Sachverständigen, die fehlende Definition von Rassendiskriminierung in der nationalen Rechtsordnung sowie das Fehlen einer Menschenrechtsinstitution. Ebenso nahm der Ausschuss mit Besorgnis von Berichten über die Hmong-Minderheit Kenntnis, denzufolge die Hmong mehrfach vom laotischen Militär bedroht worden und dabei auch Kinder zu Tode gekommen seien. Laos wurde aufgefordert, UN-Organisationen zu erlauben der Hmong-Minderheit humanitäre Hilfe zu leisten.

Frankreich hat viele gesetzliche Änderungen vorgenommen, welche vom Ausschuss lobend zur Kenntnis genommen wurden. Dennoch wiesen die Experten in ihren Abschließenden Bemerkungen darauf hin, dass es *de facto* eine Ungleichbehandlung von Migrantengruppen gebe.

Besonders zu kritisieren sei die Diskriminierung der Migranten in den Bereichen Bildung und Arbeitsmarkt. Frankreich wurde aufgefordert, Maßnahmen zu ergreifen, um Vorurteile und Rassismus bei den Sicherheitskräften abzubauen und dadurch zukünftige Übergriffe zu vermeiden.

Der Ausschuss hob bei der Diskussion zum Staatenbericht **Luxemburgs** die Einführung von interkultureller Bildung in die Schullehrpläne als positiven Faktor hervor. Ebenso wurde die Einführung von muttersprachlichem Unterricht für Kinder mit Migrationshintergrund gelobt. Obwohl viele Neuerungen zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit eingeführt wurden, seien die sich weiter ausbreitenden rassistischen und fremdenfeindlichen Tendenzen gegen Araber und Muslime besorgniserregend.

Bericht der 66. und 67. Tagung des CERD: Report of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Sixty-sixth session (21 February–11 March 2005), Sixty-seventh session (2–19 August 2005), General Assembly, Official Records, Sixtieth session, Supplement No. 18, UN Doc. A/60/18.

Ausschuss gegen Folter: 34. und 35. Tagung 2005

- **Richtlinien für Berichterstattung angenommen**
- **Amnestien statt Strafe für Folter in ehemaligen Bürgerkriegsgebieten**
- **Verbot der Abschiebung versus staatliche Sicherheitsinteressen**

Friederike Reck

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Elke Winter, Richtlinien für Berichte, 32. und 33. Tagung 2004, VN, 6/2005, S. 244ff., fort.)

Im Jahr 2005 waren 140 Staaten Vertragsstaaten des **Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe** (kurz: **Anti-Folter-Konvention**). Das Fakultativprotokoll zur Konvention hatten bis Ende 2005 16 Staaten ratifiziert. Das Protokoll verpflichtet die Staaten, regelmäßige Besuche der staatlichen Haftanstalten zuzulassen.

Der **Ausschuss gegen Folter (CAT)** überwacht die Einhaltung des Übereinkommens vornehmlich mittels eines Berichtsverfahrens (Art. 19 der Konvention) sowie – bei entsprechendem Einverständnis der Vertragsstaaten – auf dem Wege der Staaten- und der Individualbeschwerde (Art. 21 und 22 der Konvention). Bis Ende des Jahres 2005 hatten 51 Staaten die Befugnis des CAT zur Entgegennahme sowohl von Staaten- als auch von Individualbeschwerden nach Art. 21 und 22 anerkannt. Großbritannien, Japan, Uganda und die USA haben lediglich die Befugnis des Ausschusses zur Annahme von Staatenbeschwerden gebilligt; Aserbaidschan, Burundi, Guatemala, Mexiko und die Seychellen haben wiederum nur die Individualbeschwerdekompetenz des Ausschusses akzeptiert.

Nach wie vor kommen die Vertragsstaaten nur ungenügend ihrer Berichtspflicht nach. Bis Ende September 2005 waren 33 Erstberichte seit bis zu 16 Jahren überfällig. Von den nachfolgenden, periodischen Berichten waren 152 seit bis zu 13 Jahren überfällig. Schon im Jahr 2004 hatte der CAT daher beschlossen, Richtlinien für Form und Inhalt der Staatenberichte, insbesondere der Erstberichte, zu verfassen, die es den Vertragsstaaten erleichtern sollen, ihrer Berichtspflicht nachzukommen. Am 13. Mai 2005 nahm der Ausschuss die vom dänischen Ausschussmitglied entworfenen Richtlinien für die Erstellung der Staatenberichte an.

Die 10 unabhängigen Expertinnen und Experten des Ausschusses gegen Folter trafen sich vom 2. bis 20. Mai 2005 zu ihrer 34. Tagung und vom 7. bis 25. November 2005 zu ihrer 35. Tagung in Genf, um die Berichte der Vertragsstaaten mit deren Vertretern zu diskutieren. Unter Ausschluss der Öffentlichkeit untersuchte der Ausschuss außerdem Hinweise auf systematische Folter in Vertragsstaaten und Individualbeschwerden nach Art. 22.

34. Tagung

Auf seiner 34. Tagung lagen dem Ausschuss die Erstberichte von Albanien, Bahrain und Togo sowie periodische Berichte von Finnland, Kanada, der Schweiz und Uganda vor. Da Togo aufgrund der unruhigen politischen Situation des Landes keine Delegation mit Regierungsvertretern geschickt hatte, wurde die Untersuchung des Berichts auf die 36. Tagung verschoben.