Die Konvention zur Beseitigung der Rassendiskriminierung

PROFESSOR DR. KARL JOSEF PARTSCH

Die Vollversammlung der Vereinten Nationen hat das Jahr 1971 zum ›Internationalen Jahr zur Bekämpfung von Rassismus und rassischer Diskriminierung‹ oder kurz zum ›Anti-Rassismus-Jahr‹ erklärt. Sinn dieser Herausstellung des Jahres 1971 ist es, die Völker der Welt auf die noch weitverbreitete Benachteiligung von Gruppen anderer Rasse, Sprache, Geschlecht, Religion aufmerksam zu machen und auf die Notwendigkeit und die Möglichkeiten hinzuweisen, gegen derartige Diskriminierung anzugehen. Eines der Instrumente, die diesem Ziele dienen, ist das ›Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung‹. Es ist ein rechtsverbindlicher Vertrag für alle Staaten, die ihm beigetreten sind und ihn ratifiziert haben, nachdem er am 4. Januar 1969 in Kraft getreten ist. Das gilt auch für die Bundesrepublik Deutschland, die das Übereinkommen am 10. Februar 1967 unterzeichnet hat und für die es am 10. Mai 1969 in Kraft getreten ist. — Den deutschen Wortlaut des Übereinkommens hat die Zeitschrift VEREINTE NATIONEN bereits in Heft 1/1968 gebracht. Nachstehend befaßt sich der Autor in einem ersten Beitrag mit Entstehung, Inhalt und Bedeutung der Konvention. Ein zweiter Beitrag über die ersten praktischen Anwendungen wird im nächsten Heft folgen. Professor Partsch ist Mit-Direktor des Instituts für Völkerrecht an der Universität zu Bonn. Er ist durch Wahl nach Artikel 8 der Konvention in persönlicher Eigenschaft das deutsche Mitglied des Ausschusses für die Beseitigung der Rassendiskriminierung.

Geschichte und Hintergrund, Aufbau und Inhalt der Konvention

Im Vergleich zur langen und mühevollen Geschichte der Ausarbeitung der beiden großen Menschenrechtspakte erscheint der Zeitraum für das Entstehen der Rassendiskriminierungskonvention (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, CERD) verhältnismäßig kurz. Vom ersten Schritt im Januar 1960 bis zur Verabschiedung am 21. Dezember 1965 dauerte es knapp 6 Jahre. Drei weiterer Jahre bedurfte es bis zum Dezember 1968, um die erforderlichen 27 Ratifikationen zusammenzubringen, die 30 Tage später, am 4. Januar 1969, die Konvention in Kraft treten ließen.

Die erste Initiative zur Bekämpfung der Rassendiskriminierung durch UN-Organe ging im Januar 1960 von dem Unterausschuß der Generalversammlung zur Verhinderung der Diskriminierung und zum Schutz der Minderheiten aus. Ausgelöst wurde sie durch eine die ganze Welt durchziehende Epidemie von Hakenkreuzmalereien und anderer Äußerungen des Antisemitismus im Winter 1959/1960. Diese Ausschreitungen wurden als Vergewaltigung von Grundrechten der Charta der UN und der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verdammt. Eine Untersuchung der Gründe und wirkungsvolle Gegenmaßnahmen wurden befürwortet und gefordert.

Im Jahre 1961 wertete der Unterausschuß das gesammelte Material aus und empfahl die Ausarbeitung einer internationalen Konvention, die eine Rechtspflicht begründen sollte, jeder Bekundung von Rassenhaß und nationalem Haß entgegenzutreten. Die Generalversammlung der UN gab ihren Arbeiten 1962 eine sehr viel weitere Zielsetzung: sie beschränkte sich nicht auf die Unterbindung einzelner Demonstrationen, sondern erstrebte die Beseitigung jeder Form rassischer und religiöser Diskriminierung. So wie im Jahre 1948 die Generalversammlung der UN zunächst eine internationale *Erklärung* über Menschenrechte angestrebt hatte, der erst später die *Konvention* folgen sollte, so sah man auch jetzt diese Stufenfolge vor. Gleichzeitig trennte man die Behandlung der Probleme der religiösen von der Rassendiskriminierung.

Diese Trennung hatte unterschiedliche Motive: die arabischen Staaten glaubten durch den Konflikt mit Israel daran gehindert zu sein, beide Fragen gleichzeitig zu behandeln, während einige östliche Staaten die religiöse Diskriminierung für nicht so wichtig hielten, um sie gleichzeitig mit der Rassendiskriminierung mit einem internationalen Bann zu belegen.

Am 20. November 1962 nahm die Generalversammlung der UN dann die *Erklärung* über die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung an[1]. In der Präambel, die fast so lang ist wie der Text der Erklärung, sind in elf Absätzen die Gründe dargelegt. Darin wird die Notwendigkeit einer schnellen Beseitigung der Rassendiskriminierung betont und werden nationale wie internationale Maßnahmen zu diesem Zweck empfohlen, ohne jedoch den Charakter dieser Maßnahmen anzugeben.

Die elf Artikel der Absichtserklärung sind in einem ähnlichen Stil gehalten wie die Präambel. Art. 1 enthält eine Erklärung dessen, was Diskriminierung ist: Eine Diskriminierung zwischen Menschen auf der Grundlage von Rasse, Farbe oder ethnischer Herkunft stelle eine Beleidigung der Menschenwürde dar.

Unter Zugrundelegung dieses Entwurfs forderte die Generalversammlung den Wirtschafts- und Sozialrat auf, der Ausarbeitung einer *Konvention* über die Rassendiskriminierung absoluten Vorrang einzuräumen. Im Januar 1964 nahm der Unterausschuß den Entwurf an, im März folgte die Menschenrechtskommission, im Juli 1964 unterbreitete der Wirtschafts- und Sozialrat den Entwurf der Generalversammlung.

Von Oktober bis Dezember 1965 behandelte der dritte Hauptausschuß der Generalversammlung das Papier und machte es zur Grundlage eines Berichts, der als Dokument A/6181 vom 18. Dezember 1965 drei Tage später vom Plenum der Generalversammlung behandelt wurde. Sie nahm den Entwurf der Konvention an und legte sie zur Unterzeichnung und Ratifikation auf[2]. Innerhalb der folgenden drei Jahre gingen die zum Inkrafttreten der Konvention notwendigen 27 Ratifikationen ein, so daß sie am 4. Januar 1969 in Kraft treten konnte. Bis zum Juli 1969, als die Wahlen zu dem in der Konvention vorgesehenen Komitee stattfanden, gingen neun weitere Ratifikationen ein, darunter auch die der Bundesrepublik Deutschland[3]. Seitdem haben noch 7 weitere Staaten ratifiziert, so daß nun 43 Staaten durch die Konvention gebunden sind. Es ist aber zu erwarten, daß in der nächsten Zeit noch mehrere Ratifikationen eingehen.

Als am 10. Juli 1969 die 18 Mitglieder des Komitees gewählt werden sollten, hatten neun afrikanische Staaten (Ghana, Libyen, Madagaskar, Niger, Nigeria, Sierra Leone, Swasiland, Tunesien und die VAR), sieben amerikanische (Argentinien, Brasilien, Costa Rica, Ecuador, Panama, Uruguay und Venezuela), sechs asiatische Staaten (Indien, Iran, Kuweit, Pakistan, Philippinen und Syrien), sechs westeuropäische (Bundesrepublik Deutschland, Großbritannien, Heiliger Stuhl, Island, Spanien und Zypern) und acht osteuropäische Staaten (Bulgarien, Jugoslawien, Polen, die Tschechoslowakei, die UdSSR, Ukraine, Ungarn und Weißrußland) ratifiziert. Diese Regionalaufteilung ist deshalb von Bedeutung, weil die Mitglieder u. a. unter Berücksichtigung einer gerechten geographischen Verteilung zu bestellen sind. Im übrigen haben damals die 36 Vertragsstaaten für die 18 Kommissionssitze nur 17 Kandidaten zur Wahl gestellt, die alle die notwendige Stimmenzahl erhielten.

Erst im Oktober 1969 konnte das 18. Mitglied gewählt werden. Im Januar 1970 fand die erste Sitzung des Komitees am Hauptsitz der UN statt. Die zweite folgte im September 1970.

Diskriminierung im Sinne der Konvention

Der Grundgedanke, der die neue Konvention beherrscht, ist nicht neu. Schon die Präambel der UN-Charta betont den Gedanken der Menschenrechte als Grundlage jeder politischen Gemeinschaft, erklärt die menschliche Person zum Mittelpunkt und Ziel dieser Rechtsordnung und betont den Grundsatz der Gleichheit nicht nur zwischen Individuen, sondern auch zwischen organisierten Gruppen.

Die Ziele der Konvention stehen mit diesen drei grundlegenden Gedanken — Schutz der Menschenrechte, der Menschenwürde und der Gleichheit — in enger Verbindung. Sie ist aber nur der Verwirklichung eines ganz spezifischen Ausschnitts aus diesem weiten Gedankenkreis gewidmet, nämlich der Bekämpfung der Diskriminierung *ausschließlich unter dem Gesichtspunkt von Rasse, Farbe und nationaler oder ethnischer Abkunft.* Dieser Ausschnitt ist in der Definition der Rassendiskriminierung in Art. 1 der Konvention abgegrenzt. Egon Schwelb[4] hat in seiner Studie über die Konvention diese Definition überzeugend analysiert und drei Elemente herausgestellt, die vorliegen müssen, wenn eine Rassendiskriminierung im Sinne der Konvention bejaht werden kann:

1. Eine gewisse Handlung oder Unterlassung;
2. ein gewisses Motiv für diese Handlung;
3. ein gewisses Ziel oder eine gewisse Wirkung.

Zu 1: Das erste Element, die *Handlung,* wird umschrieben als Unterscheidung, Ausschließung, Einschränkung oder Bevorzugung. Das ist verhältnismäßig klar und verursacht keine wesentlichen Auslegungsschwierigkeiten.

Zu 2: Nicht jede derartige Handlung bedeutet jedoch eine Rassendiskriminierung, sondern es muß ein bestimmtes *Motiv* für die Handlung hinzutreten: Sie muß unter dem Gesichtspunkt der Rasse, Farbe, nationaler oder ethnischer Abkunft vorgenommen werden. Was ist eine Menschenrasse? Läßt sich das objektiv bestimmen? Es ist bekannt, daß es zahlreiche und sehr unterschiedliche Theorien über den Rassenbegriff gibt, die alle auf den Einwand stoßen, daß der Mensch in seinem Wesen nur zu einem Teil durch ererbte Anlagen bestimmt und geprägt wird, während die Umwelt, in der er lebt, nicht nur auf seine geistige Haltung, sondern auf seine körperliche Beschaffenheit einen bedeutenden Einfluß ausübt. Es kommt hinzu, daß es keine ›reinen Rassen‹ gibt, sondern unzählige Arten von Rassenmischungen. Während die Natur einer Kreuzung gewisser Tierarten im Wege steht, können alle Menschen, so verschiedenartig sie sein mögen, gemeinsame Kinder haben. Da es so gut wie unmöglich erscheint, objektive Kriterien dafür zu finden, was eine Rasse ist und wer zu einer Rasse gehört, stellt sich die Frage, ob nicht etwa subjektive Kriterien zu Hilfe genommen werden müssen, indem etwa jede Unterscheidung als untersagt anzusehen ist, die davon ausgeht, daß der Betroffene nicht als Bruder angesehen wird, sondern als andersartig und deshalb minderwertig.

Der Begriff ›Rasse‹ ist nun durch vier Elemente erläutert, die scheinbar objektive Merkmale enthalten: Farbe, Abstammung, nationale oder ethnische Abkunft.

Die Hautfarbe ist sicher ein Rassenmerkmal. Aber ist es ein objektives Merkmal? Weiß man nicht inzwischen, daß die Hautfarbe unter klimatischen und anderen Umwelteinwirkungen ebenso verändert werden kann wie Schädelform, Knochenbau und andere somatische Eigentümlichkeiten?

Ganz schwierig zu bestimmen sind die drei Merkmale Abstammung, nationale oder ethnische Herkunft. Was bedeuten sie als solche und in Beziehung zueinander? Ist Abstammung (descent) etwas anderes als Herkunft (origin)? Die ›nationale‹ Herkunft stellt nicht auf die Staatsangehörigkeit, sondern auf die Volkszugehörigkeit ab. Es kann innerhalb eines Staates Menschen unterschiedlicher ›nationaler‹ Herkunft geben. Aber wie ist dieses Merkmal zu umschreiben? Sicher nicht allein durch die Sprache, da es ebenso mehrsprachige Staaten wie mehrsprachige Nationen gibt. Und besteht schließlich ein Unterschied zwischen ›national‹ und ›ethnisch‹, da hier doch offenbar in beiden Fällen auf ein Gruppenbewußtsein abgestellt ist?

Alle diese Fragen können hier nur aufgeworfen, aber nicht beantwortet werden. Sie werden sicher in der praktischen Arbeit der Konventionsorgane auftauchen und dann eine Antwort verlangen. So schwierig die unerlaubten Handlungsmotive als solche zu definieren sind, läßt sich ihnen doch immerhin entnehmen, welche Gesichtspunkte aus dem Anwendungsbereich der Konvention ausscheiden. Ganz sicher läßt sich das für die religiöse Diskriminierung feststellen. Sie wird sich zwar häufig mit der ethnischen Gruppenzugehörigkeit überschneiden, ist aber als solche nicht Gegenstand der Konvention. Dasselbe gilt für die soziale Klassendiskriminierung. Die Zugehörigkeit zu einer sozialen Klasse ist in Art. 1 nur erfaßt, soweit diese — etwa wie bei der indischen Kaste — gleichzeitig ein ethnisches Element aufweist.

Zu 3: Schließlich muß die Unterscheidung mit einer bestimmten Absicht, zu einem bestimmten Ziel und mit einer bestimmten Wirkung getroffen werden; daß nämlich bei Anerkennung, Genuß und Ausübung von Menschenrechten und Grundfreiheiten auf wirtschaftlichem, sozialem, politischem, kulturellem oder einem anderen Gebiet des öffentlichen Lebens das Gleichheitsgebot außer acht gelassen und verletzt wird. Wenn von Menschenrechten und Grundfreiheiten die Rede ist, erhebt sich immer die Frage, welche Verbriefungen gemeint sind. Soll in der Erwähnung eine Verweisung auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 oder auf die noch nicht in Kraft getretenen Pakte von 1966 liegen? Tatsächlich stand in einer früheren Fassung ein Verweis auf die Allgemeine Erklärung, der dann aber gestrichen und durch einen eigenen Katalog in der Konvention (Art. 5) ersetzt wurde. Dieser deckt sich nicht völlig mit dem der Allgemeinen Erklärung[5].

Das Diskriminierungsverbot

Der Definition in Art. 1 folgen unmittelbar in Art. 2 die Diskriminierungsverbote. An der Spitze dieser Bestimmung steht die Verdammung jeder Diskriminierung mit der Verpflichtung, gewisse Maßnahmen zu treffen. Die Verdammung (»States Parties condemn racial discrimination«) ist eine der wenigen unmittelbar und ohne zusätzliche innerstaatliche Gesetzgebung anwendbaren Bestimmungen dieser Konvention. Im übrigen ist es aber notwendig, daß die Staaten, insbesondere auf dem Wege der Gesetzgebung, tätig werden, um die Ziele der Konvention zu verwirklichen und zu erreichen, daß jede diskriminierende Handlung unterbunden wird. So sind alle öffentlichen Behörden, auf welcher Stufe auch immer, an das Diskriminationsverbot zu binden (Abs. 1 a), alle Förderungen diskriminierender Maßnahmen durch den Staat zu unterlassen (1 b), die Politik der zentralen und lokalen Regierungs- und Verwaltungsbehörden und die gesamte Rechtsordnung auf diskriminatorische Elemente zu überprüfen (1 c) und schließlich auch fördernd darauf hinzuwirken, daß Rassenschranken abgebaut und Organisationen, welche auf diesem Gebiete tätig sind, in ihrer Arbeit unterstützt werden (1 e). Diese Bestimmungen betreffen die Handlungen des Staates und seiner unmittelbaren oder auch mittelbaren Organe auf dem Gebiete der Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung. Sollen die Ziele der Konvention erreicht werden, so steht sicher im Vordergrunde, daß die Öffentliche Hand — in allen ihren Formen — sich jeder Rassendiskriminierung enthält und die vorhandenen Gegenkräfte stärkt. Auf diesem Gebiete ist sicher in manchen Staaten allerlei zu tun, wenn die

auferlegten Verpflichtungen erfüllt werden sollen. Insbesondere ist dem Einbau der notwendigen Kontrollen darüber, daß dies geschieht, die gebührende Aufmerksamkeit zu widmen. Probleme stellen sich dabei vor allem in den Staaten, in denen die gesetzgebenden Organe souverän sind und keiner Nachprüfung durch richterliche Instanzen unterliegen.

Das Diskriminationsverbot des Art. 2 bezieht sich aber nicht nur auf das staatliche Handeln und die Tätigkeit der Behörden auf allen Stufen, sondern geht darüber hinaus. Es verpflichtet die Staaten, auch die Diskrimination durch Einzelpersonen, Gruppen oder Organisationen zu verbieten und durch angemessene Mittel, einschließlich der Gesetzgebung, auszuschalten (1 d). Diese Verpflichtung, in die Beziehungen zwischen Individuen mit harter Hand einzugreifen, wirft besondere Probleme auf. Im Grunde ist die Rassendiskriminierung zwischen Individuen eine Gesellschaftskrankheit, deren Bekämpfung ähnliche Probleme aufwirft wie die Heilung anderer Gesellschaftskrankheiten. Es braucht nur an die Probleme der Ausschaltung der Prostitution, der Trunksucht, des Mißbrauchs von Narkotika oder des Überhandnehmens sexueller Abnormitäten erinnert zu werden. Keine dieser Gesellschaftskrankheiten kann allein durch ein Verbot beseitigt werden. Ein Verbot kann sogar fördernd wirken, wenn es nicht von klugen Maßnahmen der Kontrolle, Regulierung und Kanalisierung begleitet wird. Wichtiger und wirksamer als repressive sind pflegende, fördernde und die Gegenkräfte verstärkende, pädagogische und schlichtende Maßnahmen. Man wird Art. 2 Abs. 1 d daher so zu verstehen haben, daß er die Staaten in erster Linie dazu verpflichtet, der Diskriminierung zwischen Einzelpersonen entgegenzuwirken und sie möglichst auszuschalten, wobei das harte Verbot, das freilich im Text der Bestimmung am Anfang steht, nur anzuwenden ist, wenn es ein angemessenes Mittel darstellt, das eigentliche Ziel zu erreichen.

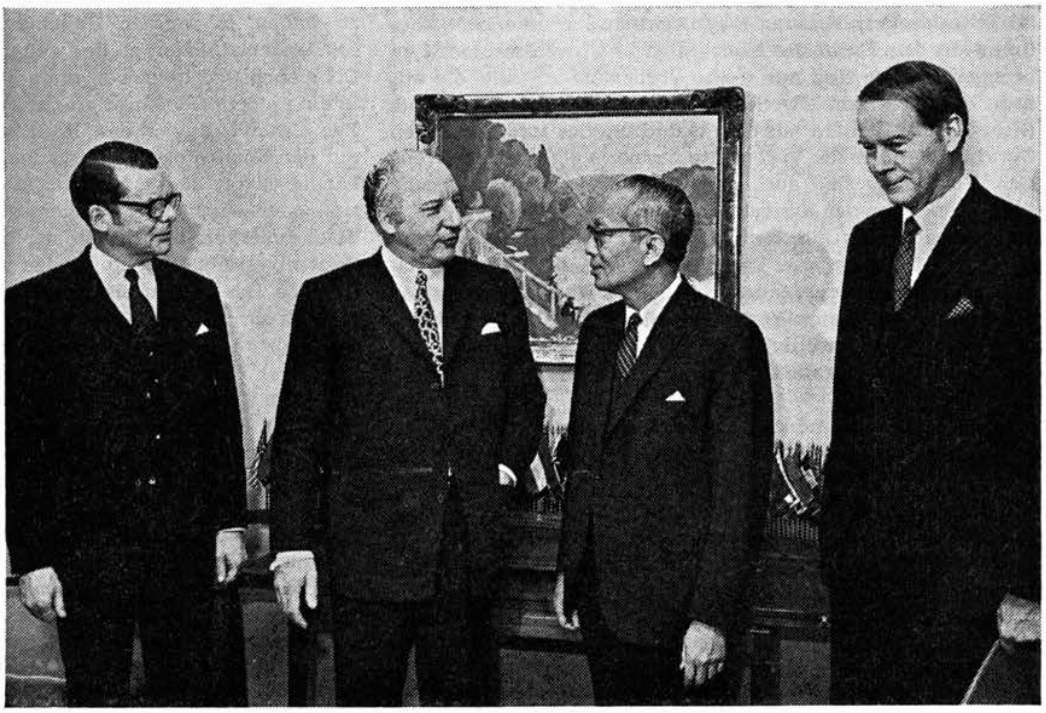
Staatenverpflichtungen hinsichtlich der inneren Rechtsordnung

In der Europäischen Menschenrechtskonvention wurden beachtliche Anstrengungen gemacht, um den Bestimmungen der Konvention unmittelbare Wirkung zu verleihen. Soweit möglich, sollte es von keiner weiteren Staatenhandlung abhängen, ob das Individuum aus dieser Konvention unmittelbare Rechte erwirbt. Der Einzelne soll sich direkt auf die Konvention stützen können und in der Lage sein, sich der Anwendung nationalen Rechts zu widersetzen, wenn dieses mit der Konvention nicht übereinstimmt. Diese Wirkung ist allerdings nur dort zu erreichen, wo die Normen eines internationalen Vertrages innerstaatlich mit der Wirkung gelten, daß sie innerstaatliches Recht unmittelbar abändern.

Die Vertragsparteien der Diskriminierungskonvention haben keinen Versuch gemacht, diese unmittelbar wirksam zu machen. Fast in jedem Artikel der Konvention finden sich Worte wie: die Vertragsparteien verpflichten sich, ermutigen, unternehmen, treffen Maßnahmen, erlassen Gesetze oder auch einfach: erklären, sichern, erlauben oder verbieten. Eine Ausnahme gilt nur für die Verdammung der Rassendiskriminierung. Es fehlt in der Konvention eine allgemeine Klausel, welche die *unmittelbare Anwendung* ihrer Normen durch die nationalen Gerichte oder Behörden anordnet. Der erwähnte Sprachgebrauch macht deutlich, daß es den *Staaten* obliegt, den Bestimmungen der Konvention volle Wirkung zu verleihen. Aus diesem Grunde ist das von der Konvention vorgesehene Berichtssystem von so großer Bedeutung. Berichtet ein Staat, es habe keiner Einzelmaßnahmen bedurft, um die Konvention in vollem Umfange durchzuführen, hat aber das Komitee davon Kenntnis erhalten, daß in diesem Lande ein Gesetz angewandt wird, welches der Konvention nicht entspricht, dann sollten die Mitglieder des Komitees die Möglichkeit haben, bei der Erörterung des Berichts diese Frage aufzuwerfen und sie auch in den Komiteebericht an die Generalversammlung aufzunehmen.

Neben den Staatenverpflichtungen in Art. 2, 3 und 4 enthält die Konvention auch gewisse Bestimmungen hinsichtlich der Gerichtsverfahren und ähnlicher anderer Maßnahmen. Insbesondere betrifft Art. 6 der Konvention die Verpflichtung, wirksame Rechtsbehelfe vor innerstaatlichen Gerichten und anderen öffentlichen Einrichtungen gegen jeden Akt der Rassendiskriminierung zu eröffnen. Offen bleibt, was »andere öffentliche Einrichtungen« sind, ob also die Möglichkeit genügt, eine Petition an ein Parlament einzulegen oder einen Ombudsman mit der Angelegenheit zu befassen.

In Art. 7 verpflichten sich die Vertragsstaaten, nicht nur sofortige, sondern auch wirksame Maßnahmen zu ergreifen, um



Bundesaußenminister Walter Scheel stattete während eines kurzen Aufenthaltes in den USA dem Generalsekretär der Vereinten Nationen, U Thant, am 19. Februar 1971 im UN-Hauptgebäude einen Besuch ab. In der einstündigen Unterredung unterrichtete der Minister den Generalsekretär über die Berlin-Gespräche der vier Großmächte. An dem Gespräch nahmen auf deutscher Seite noch teil der Ständige Beobachter der Bundesrepublik Deutschland bei der UNO, Botschafter Alexander Böker, und der jetzige Leiter der Politischen Abteilung des Außenministeriums, Ministerialdirektor Berndt v. Staden. — Botschafter Böker wird im Mai auf seinem New Yorker Posten, den er seit einigen Jahren innehat, vom jetzigen stellvertretenden Leiter der Politischen Abteilung des Auswärtigen Amtes, Ministerialdirigent Dr. Walter Gehlhoff, abgelöst. Das Bild zeigt v. l. n. r.: Ministerialdirektor v. Staden, Außenminister Scheel, Generalsekretär U Thant und Botschafter Böker.

Für das Internationale Jahr zur Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung 1971 haben die Vereinten Nationen obiges Sinnbild gewählt: Es soll die Verbundenheit und das friedliche Zusammenwirken der Menschen von weißer und schwarzer Hautfarbe darstellen.

auf den Gebieten des Unterrichts, der Kultur und der Information die Rassendiskriminierung zu bekämpfen. Es bleibt offen, wie ein Staat sich dazu verpflichten kann, wirklich wirksame Maßnahmen zu treffen. In Erziehung, Unterricht, Kultur und Information kann niemand für die Wirksamkeit einer Maßnahme einstehen. Denn diese hängt nicht nur davon ab, wie geschickt sie getroffen wird, sondern auch von der Bereitschaft der Adressaten, solche Maßnahmen zu befolgen. Es ist schwer vorstellbar, wie ein Staat verantwortlich gemacht werden soll, wenn er bei diesen Versuchen keinen Erfolg hat.

In diesem Zusammenhang ist auch die Vorbehaltsklausel des Art. 20 zu erwähnen. Sie gibt den Vertragsstaaten die Möglichkeit, der Verpflichtung auszuweichen, ihr innerstaatliches Recht mit dem Recht der Konvention in Übereinstimmung zu bringen. Freilich sind nur solche Vorbehalte zulässig, die mit dem Ziel und dem Zweck der Konvention vereinbar sind. Diese Klausel stammt aus dem Gutachten des Internationalen Gerichtshofs über die Vorbehalte bei der Völkermordkonvention. Vorbehalte sind auch unzulässig, welche die wirksame Arbeit eines von der Konvention geschaffenen Organs verhindern würden. Das gilt freilich nur für von der Konvention neu geschaffene Organe. Vorbehalte gegen die Tätigkeit von der Konvention vorgefundener Organe sind zulässig. So haben 14 Vertragsstaaten Vorbehalte hinsichtlich Art. 22 eingelegt, wonach alle Streitigkeiten über die Auslegung und Anwendung der Konvention dem Internationalen Gerichtshof zu unterbreiten sind.

Ob ein Vorbehalt mit der Konvention vereinbar ist oder nicht, entscheiden eindeutig die Vertragspartner selbst. Nur wenn mindestens Zweidrittel der Vertragsparteien einem Vorbehalt widersprechen, ist dieser als ungültig anzusehen. Der Generalsekretär ist daher der Verantwortung enthoben, die Vorbehalte zu prüfen. Dies ist Aufgabe der Staaten. Hält ein Vertragsstaat die Einwendungen von Vertragsstaaten gegen seinen Vorbehalt für mißbräuchlich, so wird er allerdings gemäß Art. 22 den Internationalen Gerichtshof anrufen können. Er braucht sich nicht widerspruchslos aus der Staatengemeinschaft zurückzuziehen.

Das Komitee nach Art. 8 der Konvention

Sein Charakter als Gemeinschaftsorgan

Das Komitee hat auf der Grundlage der Konvention zu arbeiten und ist ihr Instrument, um deren Ziele und Grundsätze zu verwirklichen. Es gibt nur wenige Organe im Bereich der Organisation der UN, welchen diese Funktion zugeschrieben ist. Seine Mitglieder werden von den Mitgliedstaaten benannt und haben vorwiegend die Aufgabe, die Beachtung der Regeln der Konvention durch alle Staaten, die auf sie verpflichtet sind, sicherzustellen. Es wird sich aber zeigen, daß das Komitee nur sehr begrenzte Mittel besitzt, um dieser Aufgabe gerecht zu werden.

Daß bisher erst etwa ein Drittel der Mitgliedstaaten der UN die Konvention ratifizierte, hat unterschiedliche Gründe. Es fehlen einerseits einige Staaten mit massiven Rassenproblemen, wie Südafrika, die Vereinigten Staaten von Amerika und Portugal, anderseits aber auch zahlreiche Staaten, die sonst großen Wert darauf legen, gerade an humanitären Konventionen teilzunehmen, wie etwa einige nordeuropäische Staaten, die jedoch ihre innerstaatliche Rechtsordnung gewissenhaft zu überprüfen pflegen, bevor sie neue internationale Verpflichtungen übernehmen.

In das Komitee können nur die Angehörigen von Vertragsstaaten gewählt werden. Grundsätzlich kann es auch nur in bezug auf solche Staaten tätig werden, die durch die Konvention gebunden sind. Von diesem Grundsatz gibt es freilich eine bemerkenswerte Ausnahme, indem nämlich das Komitee gemäß Art. 15 auch Material über abhängige Gebiete erhält, welche von Nichtmitgliedstaaten der Konvention verwaltet werden. Es kann auch bezüglich dieses Materials Empfehlungen aussprechen, die freilich nur den Tenor haben können, ein Nichtmitgliedstaat habe nicht im Geist der Konvention gehandelt; denn verletzen kann ein Staat eine Konvention nicht, solange er nicht an sie gebunden ist.

Die Beziehungen des Komitees zur Organisation der UN

Die Konvention ist das Ergebnis von Anstrengungen, die im Rahmen der Organisation der UN ergriffen wurden. Die Generalversammlung hat am Ende ihrer 20. Sitzung am 21. Dezember 1965 die Konvention beschlossen und zur Unterzeichnung und Ratifikation aufgelegt. Ohne die Initiative der UN wäre sie niemals zustandegekommen. Dennoch ist die Frage zu stellen, in welchen Beziehungen die Organe der neuen Staatengemeinschaft zu der weiteren Staatengemeinschaft der UN stehen und inwieweit diese kleinere Staatengemeinschaft in die größere Gemeinschaft der Familie der UN integriert ist. Zur Unterzeichnung und Ratifikation steht die Konvention nur den Staaten offen, die zur Familie der UN gehören, unabhängig davon, ob sie formelle Mitglieder dieser Organisation sind oder einer ihrer Sonderorganisationen angehören. Ein Staat außerhalb der Familie der UN kann allenfalls durch die Generalversammlung eingeladen werden, der Konvention beizutreten. Das ist aber bisher noch nicht geschehen.

Es fragt sich, ob eine Konvention dieses Charakters nicht allen Staaten zum Beitritt offenstehen sollte, ohne Rücksicht darauf, ob sie zur Familie der UN gehören oder nicht. Gewisse internationale Abkommen, wie z. B. das Abkommen über die Erforschung und Nutzung des Weltraums, stehen allen Staaten zur Ratifikation offen und nicht nur den Mitgliedern der UN-Familie. Gewisse Staaten legen auf die Allstaatenklausel großen Wert.

Eine Öffnung von im Rahmen der UN abgeschlossenen Konventionen für alle Staaten wirft schwierige Probleme auf. Sind die Ratifikationsurkunden beim Generalsekretär der UN zu hinterlegen, dann steht dieser vor der Aufgabe zu beurteilen, welche Gebilde als ›Staaten‹ im Sinn der Konvention anzusehen sind. Beim Weltraumvertrag waren daher die Ratifikationsurkunden bei einzelnen Teilnehmerstaaten zu hinter-

legen, die ihrerseits darauf abstellen konnten, mit welchen ›Staaten‹ sie diplomatische Beziehungen unterhalten.

Es kommt hinzu, daß die Teilnahme an internationalen Konventionen ein Mittel darstellen kann, um aus politischen Gründen, insbesondere solchen des Prestiges, in einer organisierten Staatengemeinschaft Fuß zu fassen.

Die neue Staatengemeinschaft ist nicht nur durch ihre Zusammensetzung mit der Organisation der UN verbunden, sondern auch durch ihre Arbeitsweise. Gemäß Art. 9 der Konvention hat das Komitee jährlich der Generalversammlung über seine Arbeiten zu berichten. Es kann dieser auch Empfehlungen unterbreiten. Es ist ungewöhnlich, daß Organe, die nicht formell in die Organisation der UN eingegliedert sind, derartige Befugnisse haben. Die Sonderorganisationen, die allenfalls mit dieser neuen Organisation verglichen werden können, weil auch ihr Mitgliederbestand sich nicht mit dem der Weltorganisation deckt, haben nur Zugang zum Wirtschafts- und Sozialrat, nicht aber direkt zur Generalversammlung. So steht das Komitee also in einer engeren Verbindung zum Hauptorgan der UN als die Sonderorganisationen. Schließlich ist es von großer Bedeutung, daß das Sekretariat des Komitees durch den Generalsekretär gestellt wird und die Sitzungen in der Regel am Hauptsitz der UN stattfinden (Art. 10 Abs. 3 und 4). Das Komitee besitzt also keine eigene Exekutive, sondern arbeitet wie ein Hilfsorgan der UN. Die Termine ordentlicher Sitzungen, eine Sitzung außerhalb des Hauptsitzes der UN und alle Entschließungen, die sich finanziell auswirken, können nur in Übereinstimmung mit dem Generalsekretär beschlossen werden.

In der Konvention ist dem Komitee kein Einfluß darauf eingeräumt, in welcher Art der Generalsekretär seine Dienste leistet. Er stellt dem Komitee ein Sekretariat und aus seinem Stabe einen ständigen Sekretär. Eine Arbeitsgruppe aus Berkeley[6] hat vorgeschlagen, das Komitee solle seinen Sekretär aus einer Liste auswählen können, die ihm der Generalsekretär unterbreitet. Der Vorschlag geht davon aus, auch der ständige Sekretär des Komitees gehöre zu seinen Amtsträgern (officers) im Sinne von Art. 10 Abs. 2 der Konvention. Die Konvention nennt als Amtsträger des Komitees hingegen nur den Vorsitzenden, die stellvertretenden Vorsitzenden und den Berichterstatter. Der Vertreter des Generalsekretärs hat auf erhebliche praktische Schwierigkeiten hingewiesen, falls das Komitee eine Person zum ständigen Sekretär wählen würde. Es wurde daher davon abgesehen, darauf zu bestehen. Immerhin sollte das Komitee das Recht haben, Bedenken gegen die Bestellung eines bestimmten Mitglieds aus dem Stab des Generalsekretärs als ständigen Sekretär des Komitees zu erheben. Da der Vorsitzende bei Erfüllung seiner Aufgaben dem Komitee verantwortlich ist (Regel 17 der Verfahrensordnung) und der ständige Sekretär den Vorsitzenden unterstützt, kann er nicht nur einem Vorgesetzten in der Hierarchie des Generalsekretariats, sondern muß auch dem Komitee für die Erfüllung seiner Aufgaben verantwortlich sein.

Im Kapitel V der Verfahrensordnung[7] unter der Überschrift ›Sekretariat‹ ist auch angeordnet, daß der Generalsekretär oder sein Vertreter allen Sitzungen des Komitees beiwohnt und sich mündlich oder schriftlich äußert. Diese Aufgabe ist nicht von dem ständigen Sekretär des Komitees zu erfüllen. Bisher hat stets einer der Untergeneralsekretäre oder der Direktor der Menschenrechtsabteilung der UN als Vertreter des Generalsekretärs an den Sitzungen des Komitees teilgenommen.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß das Komitee zwar ein Organ der Vertragsstaaten der Konvention ist, aber dennoch in enger Verbindung zu den UN steht. Das Komitee hat nicht nur einen unmittelbaren Zugang zur Generalversammlung, sondern erhält auch wichtiges Material für seine Arbeiten von Organen der UN. Von dem Generalsekretär erhält es wesentliche Unterstützung, wird aber anderseits bei Erfüllung seiner Funktionen weitgehend von diesem abhängig.

Zum Tag zur Bekämpfung des Rassismus — 21. März 1971

Walter Scheel, Bundesminister des Auswärtigen

Das Internationale Jahr zum Kampf gegen Rassismus und Rassendiskriminierung findet in kaum einem anderen Land der Welt ein so verständnisvolles Echo wie gerade in der Bundesrepublik Deutschland. Denn wie verhängnisvoll sich Rassenintoleranz und Rassenhaß auswirken können, wurde in der leidvollen deutschen Vergangenheit durch die verbrecherische Rassenverfolgung der NS-Machthaber nur allzu deutlich.

Der von den Vereinten Nationen ausgerufene Tag zur Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung am 21. März 1971 bietet Anlaß, erneut klarzustellen, in welcher eindeutigen Weise die Bundesrepublik Deutschland jede Form von Rassendiskriminierung verurteilt. Diese vorbehaltlose Ablehnung jeder Rassendiskriminierung hat auch in unserer Unterzeichnung des Internationalen Abkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung ihren Ausdruck gefunden.

Wir stimmen den Zielen dieses Abkommens vollauf zu. Wir sind überzeugt, daß jede Doktrin rassischer Überlegenheit moralisch falsch, ungerecht und gefährlich ist. Darüber hinaus verhindert jede Diskriminierung zwischen Menschen aus Gründen der Rasse, Farbe oder Volkszugehörigkeit freundschaftliche Beziehungen unter den Völkern. Für rassische Diskriminierung gibt es keine Rechtfertigung, wo immer sie stattfindet.

Wir haben kein Verständnis für die Behauptungen östlicher Stimmen, die Bundesrepublik betreibe eine Politik, die der Rassendiskriminierung nicht ausreichend den Kampf ansage. Solche ungerechtfertigten Unterstellungen sollen offenbar nur dazu dienen, Zweifel an dem Friedens- und Entspannungswillen der Bundesregierung zu wecken und dem Erfolg ihrer auf den Ausgleich in Europa gerichteten Politik entgegenzuarbeiten. Unwahre Behauptungen über andere Staaten und andere Völker sind geeignet, das friedliche Zusammenleben der Menschen zu erschweren.

Die Bundesrepublik Deutschland hat in Art. 3 Abs. 3 des Grundgesetzes bestimmt, daß niemand wegen seiner Rasse benachteiligt oder bevorzugt werden darf, und damit dieses Prinzip zu einem Grundrecht erhoben. In vorbildlicher Weise hat sie in ihren Strafgesetzen und in ihrer gesamten sonstigen Rechtsordnung und Verwaltungspraxis Vorsorge getroffen, daß für Rassendiskriminierung und für totalitäre oder radikale Entwicklungen in unserem Lande kein Raum bleibt. Die gesetzlichen Vorschriften zur Vermeidung einer Rassendiskriminierung sind ein Grundbestandteil der Rechtsauffassung des deutschen Volkes geworden.

Der Schutz von Minderheiten und Gruppen von Angehörigen anderer Staaten ist bei uns in besonderem Maße gesichert. Es ist allgemein bekannt, daß die Bundesrepublik Deutschland eine sehr liberale Ausländergesetzgebung hat. In unserem Arbeitsprozeß sind ausländische Arbeitnehmer aus vielen Völkern der Erde eingegliedert; an unseren Universitäten studieren Tausende von jungen Menschen gerade auch aus den afrikanischen und asiatischen Ländern.

Unsere lebendige staatliche Wirklichkeit ist erfüllt von dem Willen zum friedlichen Zusammenleben aller Menschen. In diesem Sinne wird die internationale Verständigung und rassische Toleranz in der Bundesrepublik Deutschland auch in der internationalen Begegnung der Jugend und im Jugendplan vertreten.

Die Erwachsenenbildung durch die verantwortlichen Stellen arbeitet auf der gleichen Grundlage; Rundfunk, Presse und Fernsehen verbreiten die Überzeugung, daß nur die Gleichbehandlung aller zu einer gedeihlichen Entwicklung führt.

Die Bundesrepublik Deutschland wird als ein Land, in dem die Grundsätze der Rassen-Nichtdiskriminierung und der Toleranz verwirklicht sind, aus der Sicherheit dieser Errungenschaft heraus sich stets für Vervollkommnung der Rassengleichberechtigung und der Beseitigung aller Formen von Rassismus und Rassendiskriminierung einsetzen und hierfür überall in der Welt arbeiten und werben.

Mitgliedschaft: Qualifikationen

Art. 8 der Konvention nennt als Qualifikationen für die Mitglieder des Komitees die Eigenschaft als Sachverständiger, hohen moralischen Standard, anerkannte Unabhängigkeit und schließlich Staatsangehörigkeit einer der Vertragsparteien. Das erinnert an die Qualifikationen der Richter des Internationalen Gerichtshofs.

Während der Internationale Gerichtshof (IGH) aus Richtern zusammengesetzt ist, welche die Voraussetzungen für die Zugehörigkeit zu einem obersten Gericht mitbringen oder anerkannte Gelehrte des internationalen Rechts sein müssen, besteht das Komitee aus Sachverständigen. Damit ist nicht nur gemeint, daß sie dem Komitee in persönlicher Eigenschaft angehören, sondern auch, daß sie bestimmte Kenntnisse und Erfahrungen auf dem Arbeitsgebiet des Komitees besitzen. Die Frage ist aber, wer als Sachverständiger auf dem Gebiete der Beseitigung der Rassendiskriminierung anzusehen ist. Es gibt wohl ein Berufsbild des Richters, nicht aber des ›Diskriminierungsbeseitigers‹. Richter und Rechtsanwälte, Parlamentarier und Verwalter haben sicher mehr Gelegenheit gehabt, auf diesem Gebiet Erfahrungen zu sammeln als Angehörige mancher anderer Berufe, dennoch sind nicht nur diejenigen als Sachverständige anzusehen, die eine juristische Ausbildung genossen haben. Auch Politologen, Soziologen und in anderen Disziplinen ausgebildete Diplomaten können durchaus die erforderlichen Fähigkeiten besitzen. Jedenfalls ist die Konvention in dieser Beziehung weniger streng als das Statut des Internationalen Gerichtshofs.

Die Konvention fordert von den Mitgliedern einen hohen moralischen Standard, das Statut einen hohen moralischen Charakter. Ein Unterschied zwischen diesen beiden Formulierungen ist kaum zu sehen, wie es für ein Mitglied des Komitees überhaupt nicht einfach ist, sich zu diesem Erfordernis zu äußern.

Schließlich wird von den Mitgliedern des Komitees »anerkannte Unabhängigkeit« verlangt. Das steht so nicht im IGH-Statut; die Richter dürfen jedoch keinerlei politische oder administrative Funktionen erfüllen oder einem anderen Beruf nachgehen. Der Beruf des Richters ist hauptamtlich und daher unvereinbar mit einem anderen Amte, ausgenommen ein akademisches. Die Einkünfte als Richter des IGH setzen den Inhaber dieses Amtes zudem in den Stand, auf jede andere Berufstätigkeit zu verzichten.

Der Sachverständige, der dem Komitee angehört, erhält kein Entgelt für seine Arbeit. Er muß seinen Lebensunterhalt anderswo verdienen. Es ist aber die Frage zu stellen, ob er eine Stellung bekleiden darf, die seine Unabhängigkeit in Frage stellen könnte, ob es insbesondere mit seiner Aufgabe vereinbar ist, gleichzeitig sein Land im internationalen Verkehr zu vertreten, z. B. als Ständiger Vertreter bei den UN oder als Botschafter bei einem anderen Staat. Denn dabei ist er Regierungsinstruktionen unterworfen. Fast die Hälfte der Mitglieder des Komitees arbeiten als diplomatische Vertreter ihres Staates und sind in dieser Eigenschaft sicher nicht unabhängig und unparteiisch. Es wird ihnen also zugemutet, ihre Persönlichkeit zu spalten: als Mitglieder des Komitees als unabhängige Sachverständige, gleichzeitig aber in ihrem Hauptberuf nach bestimmten Anweisungen zu arbeiten. Das gilt besonders für Regierungsvertreter in einem Organ der UN, welches ähnliche Angelegenheiten behandelt wie das Komitee. Die Gefahr eines Konflikts ist vorhanden, und die Konvention trifft keine Vorkehrungen, ihn zu lösen.

Die Mitglieder müssen Staatsangehörige eines Vertragsstaates sein. Man könnte einwenden, die beste Sachkunde finde sich vielleicht bei einem Angehörigen eines Staates, der die Konvention nicht ratifiziert hat. Die Regelung entspricht aber einer im internationalen Verkehr allgemein gepflegten Übung. Auch sonstige als unabhängige Persönlichkeiten arbeitende Sachverständige in Organen internationaler Organisationen werden üblicherweise nur aus den Angehörigen von Staaten gewählt, die der Organisation angehören.

Bei beiden Organen — Komitee und IGH — sollen die Hauptformen der Zivilisation und der Rechtssysteme der Welt vertreten sein. Bei Bestellung der Mitglieder des Komitees soll ferner einer angemessenen geographischen Verteilung Rechnung getragen werden. In den Formulierungen bestehen nur unbedeutende Unterschiede. Das ist an sich erstaunlich, da der Gerichtshof ausschließlich aus Juristen besteht, die in bestimmten Rechtssystemen aufgewachsen und daher auch in der Lage sind, diese zu vertreten, während das bei dem Komitee nicht der Fall ist. Von den jetzigen 18 Mitgliedern des Komitees haben nur 13 eine juristische Ausbildung genossen, von ihnen sind nur 6 als Richter oder Rechtslehrer tätig, während die anderen 7 dem diplomatischen Dienst angehören. Die übrigen 5 Mitglieder traten nach Studien in anderen Disziplinen in den diplomatischen Dienst ein.

Folgt man der Unterscheidung zwischen den Hauptrechtssystemen, welche die Internationale Fakultät für Rechtsvergleichung in Straßburg zugrunde zu legen pflegt, dann hat man mit 3 Rechtssystemen zu rechnen: Dem römischrechtlichen, dem angelsächsischen und dem sowjetischen Rechtssystem. Fast ein Drittel der Mitglieder des Komitees stammt aus Ländern mit einem römischrechtlichen System, ein weiteres Drittel aus Ländern mit einem sowjetischen und ein gutes Drittel aus Ländern mit einem angelsächsischen System. In der letzten Gruppe finden sich die meisten Nichtjuristen.

Den Anforderungen an eine gerechte geographische Verteilung entspricht die gegenwärtige Zusammensetzung des Komitees kaum, wenn man sämtliche Staaten der Welt zugrunde legt. Die 36 Staaten, welche die ersten Mitglieder des Komitees wählten, entsprachen dieser Verteilung gleichfalls nicht.

In vollem Umfange wird den beiden Erfordernissen erst Rechnung getragen werden können, wenn eine größere Zahl von Staaten die Konvention ratifiziert hat und unter ihnen eine angemessene geographische Verteilung erreicht ist.

Dem Komitee gehören 18 Sachverständige an, während der Gerichtshof mit 15 Mitgliedern auskommt. Es ist hier wohl die Zahl zugrunde gelegt worden, die in politischen Organen der UN häufig vorkommt; möglicherweise wurde auch die Notwendigkeit berücksichtigt, Vergleichskommissionen gemäß Art. 12 einzusetzen.

Hinsichtlich des Status und der persönlichen Stellung der Mitglieder des Komitees, insbesondere ihrer Unabhängigkeit gegenüber ihrem eigenen Staat, besteht ein erheblicher Unterschied zu den Richtern des IGH. Die Mitglieder des Komitees gehören diesem zwar in persönlicher Eigenschaft an und haben, ähnlich den Richtern, eine feierliche Erklärung abzugeben, daß sie ihre Pflichten und Obliegenheiten als Mitglieder des Komitees gewissenhaft, aufrichtig, unparteiisch und ehrbar erfüllen werden (Regel 14 der Verfahrensordnung), doch ist die Mitgliedschaft in dem Komitee kein Hauptberuf, und keines seiner Mitglieder ist daran gehindert, einen solchen auszuüben oder politische Positionen einzunehmen. Für die in sonstige internationale Organisationen aus dem Staatsdienst entsandten nationalen Beamten ist der mögliche Konflikt zwischen den Pflichten gegenüber zwei Hierarchien nach positivem Recht zugunsten der Organisation gelöst, in welcher der Inhaber des Amtes gerade tätig ist. Diese Lösung ist jedoch recht theoretisch und wird nicht immer befolgt. Sehr viel schwieriger ist der Konflikt zwischen den Pflichten gegenüber dem Staat, in dessen Diensten das Mitglied steht, und dem persönlichen Gewissen, den persönlichen Vorstellungen von Ehre, Aufrichtigkeit und Unparteilichkeit des Sachverständigen zu lösen. Es fehlt in der Konvention eine Bestimmung, die die Vertragsstaaten verpflichtet, auf die Mitglieder des Komitees keinen Einfluß auszuüben. Die Tatsache, daß jeder Vertragsstaat bei der Wahl nur einen Kandidaten vor-

schlägt, schafft darüber hinaus ein enges Band zwischen dem Staat und dem vorgeschlagenen Sachverständigen.

Wahlen, Amtsdauer, Ergänzung der Mitglieder

Die Mitglieder des Komitees werden in geheimer Wahl aus einer Kandidatenliste, welche die Vertragsstaaten aufstellen, gewählt. Die Staatenvertreter, die diese Wahlen vornehmen — praktisch die ständigen Vertreter und Beobachter am Sitz der Organisation der UN — können nicht zwischen mehreren Kandidaten eines Staates wählen, sondern zwischen den Kandidaten verschiedener Staaten. Bei den ersten Wahlen waren noch nicht einmal so viel Kandidaten vorhanden wie zu besetzende Stellen. Bei der Wahl des 18. Mitglieds standen jedoch 2 Kandidaten zur Wahl. Es besteht keine Gewähr dafür, daß die Entscheidung unter dem Gesichtspunkt der persönlichen Qualifikation der Kandidaten getroffen wird; vielmehr können sehr wohl politische Erwägungen den Ausschlag geben.

Die Amtsdauer der gewählten Komiteemitglieder beträgt 4 Jahre. Weder das Komitee selbst, noch sein Vorsitzender oder der Vorstand (bestehend aus dem Vorsitzenden, den beiden stellvertretenden Vorsitzenden und dem Berichterstatter) noch der Generalsekretär der UN werden durch die Konvention ermächtigt, einen Sitz im Komitee für vakant zu erklären, selbst wenn ein Mitglied seine Pflichten nicht erfüllt haben sollte. Die Studiengruppe aus Berkeley schlug eine derartige Befugnis vor, doch wurde sie vom Komitee nicht angenommen. Wer für eine Amtszeit gewählt ist, hat das Recht, für diese Zeit im Amt zu bleiben.

Im Falle eines Regierungswechsels könnte es vorkommen, daß die neue Regierung Wert darauf legt, eine Persönlichkeit ihrer eigenen politischen Richtung in dem Komitee zu sehen. Weder Konvention noch Verfahrensordnung regeln einen solchen Fall. Das Komitee hat es jedoch entschieden abgelehnt, einem Staat die Möglichkeit einzuräumen, ein gewähltes Mitglied aus politischen Gründen abzuberufen. Die Mitglieder des Komitees, die sich in einer unabhängigen Berufsstellung befinden, sind in dieser Beziehung in einer anderen Lage als diejenigen, die im Staatsdienst stehen. Ein Richter oder Rechtslehrer kann darauf bestehen, seine Aufgaben in dem Komitee weiter wahrzunehmen. Angehörige des diplomatischen Dienstes stehen hingegen unter stärkerem Regierungseinfluß und können praktisch dazu gezwungen werden, selbst zurückzutreten, wenn ihre Regierung dies wünscht. Sie besitzen keine Sicherheit dafür, ihre Funktion im Falle politischer Meinungsverschiedenheiten mit ihren Regierungen weiter fortzuführen. Das feierliche Versprechen, ihre Pflichten unparteiisch und gewissenhaft zu erfüllen, schützt nicht gegen die Gefahr, daß eine Regierung einer derartigen Pflichterfüllung nicht zustimmen sollte.

Im Komitee ist die Frage erörtert worden, wann und unter welchen Bedingungen ein Sitz im Sinne von Art. 8 Abs. 5 b »zufällig frei« wird. Einige Mitglieder waren der Auffassung, daß auch eine vorübergehende Abwesenheit diesen Fall darstelle, und schlugen vor, in einem derartigen Falle solle das Mitglied durch einen anderen Angehörigen desselben Staates ersetzt werden. Diese Auffassung wurde jedoch zurückgewiesen, und in der Verfahrensordnung ist deutlich zum Ausdruck gebracht, daß ein Sitz nur dann als freigeworden gilt, wenn ein Sachverständiger endgültig seine Funktion als Mitglied eingebüßt hat (Regel 13). Andernfalls hätte das Komitee möglicherweise bald ausschließlich aus Mitarbeitern der ständigen Vertretungen der Staaten bei den UN bestanden; alle Vorkehrungen der Konvention zugunsten von Sachverstand und persönlicher Unabhängigkeit der Mitglieder wären hinfällig gewesen.

Es könnte eingewandt werden, es mache keinen großen Unterschied, ob das Mitglied einer ständigen Vertretung bei den UN, das ja wählbar sei, selbst erscheine oder einen seiner Mitarbeiter entsende. Nach den Erfahrungen bei den ersten beiden Tagungen des Komitees kann dem aber nicht zugestimmt werden. Einige Mitglieder des Komitees vertreten ihre Staaten in Organen und Unterorganen der UN, wie in der Kom-

Ein Blick auf eine Tagung des UN-Ausschusses zur Beseitigung der Rassendiskriminierung. Professor Dr. Karl Josef Partsch (im Bild vorne rechts), Mit-Direktor des Instituts für Völkerrecht an der Universität Bonn, ist am 10. Juli 1969 als deutscher Sachverständiger in diesen Ausschuß gewählt worden und er hat seitdem an seinen Sitzungen teilgenommen. Über die Bedeutung der Konvention zur Beseitigung der Rassendiskriminierung bringen dieses und das folgende Heft einen Beitrag aus seiner Feder (siehe S. 1 ff. sowie VN 4/1969 S. 125 f. und 5/1969 S. 157).

mission für Menschenrechte oder in der 24er Kommission gegen Kolonialismus. Im Auftrage ihrer Staaten hatten sie dort bestimmte politische Ansichten in einer Atmosphäre gespannter Gegensätzlichkeit — zuweilen auch sehr hart — zu vertreten. Die Atmosphäre im Komitee war völlig anders. In persönlicher Eigenschaft auftretende Sachverständige treten anders auf als Staatenvertreter. Die Gesetze der persönlichen Achtung und auch der Höflichkeit gelten für sie in stärkerem Maße. Es wäre zu befürchten, daß dieses erfreuliche Element persönlicher Fairneß verloren ginge, wenn sich die Mitglieder des Komitees vertreten lassen könnten.

Verfahrensregeln

Das Komitee hat auf seinen beiden ersten Tagungen nicht nur die *allgemeinen* Verfahrensregeln festgelegt, sondern darüber hinaus auch die Regeln für *besondere* Verfahrensarten, wie für Staatenbeschwerden, für die Prüfung von Staatenberichten und für die Prüfung des von anderen Organen der UN übermittelten Materials. Hier soll zunächst nur über die allgemeinen Verfahrensregeln berichtet werden, während die Regeln für die besonderen Verfahrensarten gemeinsam mit der Darstellung dieser Verfahren in einem zweiten Aufsatz erläutert werden sollen.

Wichtig sind die Regeln über die Zulassung der Öffentlichkeit bei den Tagungen und die Möglichkeit ihrer Beschränkung. Gerichte pflegen öffentlich zu verhandeln und die Parteien anzuhören, aber hinter geschlossenen Türen zu beraten. Bei Staatenbeschwerden hat das Komitee einen Vergleich herbeizuführen, nicht aber ein Urteil auszuarbeiten. Ein Vergleich wird in der Regel nur zustandekommen, wenn über ihn hinter verschlossenen Türen und ohne den Druck der öffentlichen Meinung verhandelt wird. Dennoch hat das Komitee die allgemeine Regel angenommen, daß seine Sitzungen und die seiner Hilfsorgane, also auch der Vergleichskommission, öffentlich stattfinden, soweit das Komitee im einzelnen nicht anders entscheidet (Regel 31). Allerdings ist hinzugefügt, daß nichtöffentliche Sitzungen stattfinden sollen, soweit die Notwendigkeit sich aus den Bestimmungen der Konvention ergibt. Das ist für alle Fälle zu bejahen, in denen zwischen Streitteilen einer Auseinandersetzung vermittelt und versöhnt werden soll. Dann sind nichtöffentliche Sitzungen notwendig.

Aus Art. 13 der Konvention ergibt sich, daß die Überlegungen der Vermittlungskommission und die Abfassung des Berichts hinter verschlossenen Türen zu erfolgen haben. Andernfalls hätte es keinen Sinn, daß der Bericht zunächst nur dem Vorsitzenden des Komitees übergeben wird, der ihn ausschließlich den streitenden Parteien übermitteln darf. Diese haben dann den Vorsitzenden innerhalb einer Frist von 3 Monaten zu unterrichten, ob sie den Bericht annehmen oder nicht. Erst nach Ablauf dieser Frist ist der Vorsitzende berechtigt, die anderen Vertragsstaaten von dem Bericht zu informieren. Diese Fristsetzung hätte keinen Sinn, wenn die Kommission öffentlich verhandelte.

Dasselbe würde für Individualbeschwerden gemäß Art. 14 gelten. Da das Komitee verpflichtet ist, derartige Mitteilungen den Vertragsparteien vertraulich zu übermitteln und die Identität des Beschwerdeführers dem Staat, gegen den sich die Beschwerde richtet, nicht bekanntzugeben ist (Art. 14 Abs. 6 a), entspräche eine öffentliche Sitzung nicht der Konvention.

Anders ist die Lage bei der Prüfung des von anderen Organen der UN übermittelten Materials wie auch der Berichte der Mitgliedstaaten gemäß Art. 9. In diesen Fällen ist die einzige Sanktion, die hinter der Arbeit des Komitees steht, die Öffentlichkeit.

Die Regeln über die Abwicklung der Geschäfte des Komitees (Regeln 35—46) beruhen weithin auf den Erfahrungen, die in den politischen Organen der UN gemacht wurden. Sie zeigen eine Tendenz, die Sitzungen zu formalisieren und zu disziplinieren. Bei Abstimmungen entscheiden die anwesenden und sich an der Abstimmung beteiligenden Mitglieder mit Mehrheit. Enthaltungen werden nicht als Stimmabgabe gewertet. Alle Wahlen werden geheim vorgenommen (Regel 55).

Der Rechtscharakter des Komitees

Am Ende dieses ersten Beitrages sei die Frage gestellt, ob das Komitee wirklich, wie einige meinen, den Charakter eines Gerichtes, eines quasi-gerichtlichen Organs, oder nicht vielmehr den einer Schiedsinstanz oder auch einer politischen Instanz hat.

Aus den Ausführungen ist wohl deutlich geworden, daß das Komitee nicht den Charakter eines Gerichtes hat. Seine Mitglieder besitzen nicht die notwendige Unabhängigkeit, die ein Gericht kennzeichnet. Es ist auch nicht die Aufgabe des Komitees, Urteile zu fällen. Wird eine Staatenbeschwerde vor das Komitee gebracht, kann es die Staaten nur auffordern, die notwendigen Informationen zu liefern; es kann dann einen Bericht erstellen und Empfehlungen für eine friedliche Lösung des Streites aussprechen. Die Befugnisse des Komitees gehen auch im Falle von Individualbeschwerden nicht weiter. Dasselbe gilt, wenn andere Organe der UN ihr Material dem Komitee unterbreiten.

Sicher können Empfehlungen auf einer rechtlichen Würdigung des Falles beruhen; sie stellen aber kein Urteil dar. Das Ergebnis der Arbeit des Komitees hat also politischen Charakter. Obwohl gewisse Bestimmungen aus dem Statut des IGH in die Konvention übernommen worden sind, erscheint es kaum gerechtfertigt, das Komitee als ein quasi-gerichtliches Organ zu bezeichnen. Es hat schiedsgerichtliche Funktionen, ist aber kein Schiedsorgan im reinen Sinne, weil nebenher auch Elemente politischen Charakters eine Rolle spielen. Daher wäre es wohl zutreffend, das Komitee in erster Linie als ein politisches Organ zu bezeichnen und ihm nur einen gewissen Schiedscharakter zuzuerkennen. Diese Elemente sind so miteinander verbunden, daß ein eindeutiger Charakter des Komitees im einen oder anderen Sinne nicht zu bejahen ist.

Frank Newman[8] spricht allerdings von dem neuen »Internationalen Tribunal« und stützt seine Ansicht auf die Klausel, daß das Komitee von den Vertragsstaaten ermächtigt werden kann, Mitteilungen von Individuen entgegenzunehmen, sie zu prüfen und dann hinsichtlich dieser Beschwerden tätig zu werden. Ganz abgesehen davon, daß diese Zuständigkeit von der Abgabe besonderer Erklärungen abhängig ist, die noch nicht vorliegen, ist die Tätigkeit des Komitees auf Anregungen und Empfehlungen beschränkt und geht nicht so weit, daß ein bindendes Urteil ausgesprochen werden könnte. Ein Gericht übt richterliche Gewalt aus, indem es Urteile bindenden Charakters ausspricht. Es scheint mir gefährlich und der Bedeutung der Konvention nicht zu entsprechen, wenn man den Charakter der Tätigkeit des Komitees zu einer gerichtlichen anhebt. Das kann sogar die Gefahr schaffen, daß Staaten zögern werden, sich der Konvention anzuschließen und die Zuständigkeit dieses neugeschaffenen internationalen Organs anzuerkennen.

(Wird fortgesetzt)

Anmerkungen:

1 UN-Doc. A/RES/1904 (XVIII) vom 20. November 1963. — Deutsche Übersetzung siehe VN 16. Jg. (1968) Heft 1, S. 27 f. und vgl. auch S. 9; Human rigths — a compilation of international instruments of the United Nations — A/Conf. 32/4 (1968), p. 21.

2 UN-Doc. A/RES/2106 (XX) vom 21. Dezember 1965. — Deutsche Übersetzung siehe VN 16. Jg. (1968) Heft 1, S. 28 ff. und vgl. auch S. 9; BGBl. 1969, Teil II, S. 961.

3 BGBl. 1969, Teil II, S. 961 und S. 2211.

4 E. Schwelb in: International and Comparative Law Quarterly 1966, S. 996—1086.

5 Siehe Schwelb, Anm. 4, aaO, S. 1003 ff. und S. 1025 ff.

6 H. D. Coleman, T. E. Pollock, D. S. Robinson: Rules of procedure for the new Tribunal (on Racial Discrimination), California Law Review, Vol. 56 (1968), pp. 1569 (1574).

7 Abgedruckt als Anlage II des Jahresberichts 1970; General Assembly Official Records (XXV) Suppl. No. 27 (UN-Doc. A/8027).

8 The New International Tribunal on Racial Discrimination, California Law Revue, Vol. 56 (1968), p. 1559 sq.