

50 Jahre Kampf gegen rassistische Diskriminierung

Errungenschaften und Herausforderungen in Deutschland und weltweit

Alexandra Steinebach

Im Dezember 2015 feierte das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD) sein fünfzigjähriges Bestehen. Dieser Beitrag untersucht die Entwicklungen und Herausforderungen sowie die Umsetzungspraxis des Übereinkommens. Im Mittelpunkt steht die Arbeit des Ausschusses für die Beseitigung der Rassendiskriminierung. Neben dem historischen Entstehungskontext wird die Umsetzung in Deutschland genauer betrachtet. International erschweren die Verspätungen bei der Einreichung der Staatenberichte und die mangelnde Akzeptanz des Individualbeschwerdeverfahrens die Arbeit des Ausschusses.

Mit dem Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination – ICERD) wurde vor etwas mehr als 50 Jahren am 21. Dezember 1965 das erste Menschenrechtsübereinkommen von der UN-Generalversammlung verabschiedet. In Artikel 1 Absatz 1 wird rassistische Diskriminierung als »[...] 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,«¹ bezeichnet.

Aktuelle Entwicklungen

Im Hinblick auf die politischen Entwicklungen in Afghanistan, Irak, Syrien sowie in verschiedenen Staaten Afrikas kommt der Bekämpfung rassistischer Diskriminierung heutzutage eine besondere Bedeutung zu: Dies gilt vor allem vor dem Hintergrund der Fluchtbewegungen aus diesen Staaten in Richtung Europa sowie dem zunehmenden Rassismus in den aufnehmenden Gesellschaften. Dieser Beitrag setzt sich anlässlich des fünfzigjährigen Jubiläums des ICERD mit den Entwicklungen und Herausforderungen bei der Umsetzung des Übereinkommens sowie mit der Arbeit des Ausschusses für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (Committee on the Elimination of Racial Discrimination – CERD) auseinander. Der Fokus liegt dabei auf den

aktuellen Entwicklungen und der Umsetzung des Übereinkommens in Deutschland. Die mangelhafte Aufklärung der Taten des Nationalsozialistischen Untergrunds (NSU) hat den CERD im Jahr 2015 dazu veranlasst, von einem »institutionalisierten Rassismus« in Deutschland zu sprechen. Zudem verdeutlicht das Erstarken politisch rechts stehender Parteien wie der Alternative für Deutschland (AfD) und Bewegungen wie die Patriotischen Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes (Pegida), dass Rassismus auch in der deutschen Öffentlichkeit ein Thema ist.²

Auf der 88. Tagung des Ausschusses im November 2015 begingen die Ausschussmitglieder und zahlreiche Staatenvertreter das fünfzigjährige Jubiläum des ICERD. Der Vorsitzende des Ausschusses José Francisco Calí Tzay hob in seiner Eröffnungsrede die bedeutenden Fortschritte hervor, die seit der Verabschiedung des Übereinkommens vor 50 Jahren gemacht wurden. Die Entstehung war von politisch unruhigen Zeiten geprägt: Calí Tzay verwies insbesondere auf die Bürgerrechtsbewegung in den USA, das Ende des Kolonialismus und die Apartheid. Ungeachtet dessen gab es seit der ersten Tagung des Ausschusses im Jahr 1970 immer wieder Anlässe, die Beachtung und Umsetzung des ICERD anzumahnen. Insbesondere die vielen säumigen Staatenberichte und die geringe Anzahl von Staaten, die das Individualbeschwerdeverfahren anerkannt haben, erschweren die Arbeit des Ausschusses und behindern die Aufklärung rassistischer Diskriminierung weltweit.

Der CERD als Überprüfungsorgan

Der Hauptauftrag des CERD ist die Überwachung der Umsetzung des Übereinkommens. Dafür stehen ihm verschiedene Mechanismen zur Verfügung, über die der Ausschuss Einfluss ausüben kann. Das wichtigste Überprüfungsinstrument ist die eingegangene Verpflichtung der Vertragsstaaten, nach



Alexandra Steinebach, geb. 1976, ist Dozentin für öffentliches Recht und internationales Umweltrecht an der Deutsch-Mongolischen Hochschule für Rohstoffe und Technologie (GMIT) in Ulan Bator, Mongolei. Sie berichtet seit dem Jahr 2011 über das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung für VEREINTE NATIONEN.

¹ Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 7. März 1966, Bundesgesetzblatt (BGBl) 1969 II, S. 961.

² Parallelbericht des Deutschen Instituts für Menschenrechte an den UN-Ausschuss zur Beseitigung rassistischer Diskriminierung (CERD) im Rahmen der Prüfung des 19.–22. Staatenberichts der Bundesrepublik Deutschland, Deutsches Institut für Menschenrechte, April 2015.

Im Jahr 1993 hat der CERD ein Frühwarnverfahren (early-warning procedure) sowie ein Eilverfahren (urgent procedure) eingeführt, um schnell auf bedrohliche Situationen reagieren zu können.

Artikel 9 ICERD alle zwei Jahre einen schriftlichen Bericht über die Situation in ihrem Land abzugeben. Mit sogenannten Abschließenden Bemerkungen (concluding observations) zu den Berichten gibt der Ausschuss anschließend eine Einschätzung über die Umsetzung des Übereinkommens ab. Das Staatenbeschwerdeverfahren nach Artikel 11 ICERD wurde bisher nicht angewandt. Artikel 14 ICERD sieht die Überprüfung von Individualbeschwerdeverfahren gegen einen Vertragsstaat vor, sofern dieser das Verfahren anerkannt hat. Dieses Verfahren ermöglicht es Einzelpersonen oder Personengruppen, eine Verletzung der Konventionsrechte vor dem CERD geltend zu machen, wenn der innerstaatliche Rechtsweg erschöpft ist.³ Der Ausschuss untersucht den Fall anhand der Aussagen der Beschwerdeführerin beziehungsweise des Beschwerdeführers sowie des Vertragsstaats und übermittelt anschließend seine Empfehlungen (opinion) an die beteiligten Parteien.⁴ Im Jahr 1993 hat der CERD ein Frühwarnverfahren (early-warning procedure) sowie ein Eilverfahren (urgent procedure) eingeführt, um schnell auf bedrohliche Situationen reagieren zu können und die Eskalation von Konflikten zu verhindern. Dafür kann er von dem betroffenen Staat unverzüglich zusätzliche Informationen unabhängig von der periodischen Überprüfung verlangen. Ferner darf der Ausschuss andere Menschenrechtsorgane der Vereinten Nationen wie den Menschenrechtsrat auf die Situation aufmerksam machen und Handlungsempfehlungen aussprechen.⁵

Thematische Debatten

Der CERD führt regelmäßig thematische Debatten (thematic discussions) zu bestimmten Formen der Rassendiskriminierung unter Beteiligung zivilgesellschaftlicher Vertreterinnen und Vertreter durch. Die Berichte dazu sind seit dem Jahr 2000 online abrufbar.⁶ Der Ausschuss stellte im Jahr 2000 fest, dass die Staatengemeinschaft dabei versagt habe, bessere Lebensbedingungen für die Angehörigen der ethnischen Minderheit der Roma zu schaffen.⁷ Zwei Jahre später äußerte er sich zur Problematik der Diskriminierung aufgrund der Herkunft, von denen insbesondere Menschen der asiatischen und afrikanischen Diaspora betroffen seien.⁸ Im Jahr 2004 veröffentlichte der Ausschuss seinen Bericht zur Debatte über Staatenlosigkeit sowie der Diskriminierung von Ausländern im Allgemeinen. Er hob hervor, dass diese in Bezug auf die Gewährung von Menschenrechten besonders gefährdet seien.⁹ Die jüngsten Debatten bezogen sich auf die Diskriminierung von Menschen afrikanischer Abstammung im Jahr 2011 und auf die Verbreitung von Hassreden im Jahr 2012. Hinsichtlich der Verurteilung von Hassreden betonte der Ausschuss, dass eine allgemeingültige Definition einer Hassrede fehle. Eine solche Definition müsse die unbegrenzten Formen von Hassre-

den und deren Kontexte berücksichtigen und dürfe nicht zu eng gefasst sein. Im Zusammenhang mit der Debatte zur Diskriminierung von Menschen afrikanischer Abstammung wurde festgestellt, dass diese hauptsächlich unter der strukturellen Diskriminierung beim Zugang zu Gesundheitsversorgung und Arbeit leiden. Besonders betroffen seien Frauen, Kinder sowie Migrantinnen und Migranten.¹⁰

Allgemeine Bemerkungen

Darüber hinaus verfasst der Ausschuss sogenannte Allgemeine Bemerkungen (general recommendations), die die Auslegung des Übereinkommens näher erläutern. So hat der Ausschuss mit der Allgemeinen Bemerkung Nummer 35 (2013) den Vertragsstaaten einen Leitfaden für den Umgang mit rassistisch motivierten Hassreden an die Hand gegeben. Weitere wichtige Allgemeine Bemerkungen sind:

- Nummer 7 (1985) zur Umsetzung von Artikel 4 ICERD,
- Nummer 15 (1993) zur Vereinbarkeit von Artikel 4 ICERD und dem Recht auf freie Meinungsäußerung,
- Nummer 25 (2000) zur geschlechtsspezifischen Dimension rassistischer Diskriminierung,
- Nummer 27 (2000) zur Diskriminierung von Angehörigen der ethnischen Minderheit der Roma,
- Nummer 30 (2004) zur Diskriminierung von Ausländern,
- Nummer 31 (2005) zur Verhinderung rassistischer Diskriminierung innerhalb des Strafrechts und
- Nummer 34 (2011) über die Diskriminierung von Menschen afrikanischer Abstammung.¹¹

Die jüngsten Debatten bezogen sich auf die Diskriminierung von Menschen afrikanischer Abstammung im Jahr 2011 und auf die Verbreitung von Hassreden im Jahr 2012.

³ Artikel 14 (1) ICERD: »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.«

⁴ Näheres zu den Arbeitsmethoden des CERD unter www.ohchr.org/EN/HRBodies/CERD/Pages/WorkingMethods.aspx#M

⁵ www.ohchr.org/EN/HRBodies/CERD/Pages/EarlyWarningProcedure.aspx#about

⁶ www.ohchr.org/EN/HRBodies/CERD/Pages/Discussions.aspx

⁷ UN Doc. CERD/C/SR.1423 v. 11.9.2000.

⁸ UN Doc. CERD/C/SR.1531 v. 16.8.2002.

⁹ UN Doc. CERD/C/SR.1624 v. 5.3.2004.

¹⁰ UN Doc. CERD/C/SR.2080 v. 17.11.2011.

¹¹ Die Allgemeinen Bemerkungen sind unter http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=6&DocTypeID=11 abrufbar.

Geschichte des ICERD und CERD

Das ICERD hat seinen Ursprung im Kampf gegen den wiederkehrenden Antisemitismus nach dem Zweiten Weltkrieg und dem Kolonialismus in den fünfziger, sechziger und siebziger Jahren. Neben der Rassentrennung im Allgemeinen sollte insbesondere das Apartheidsregime in Südafrika durch das Übereinkommen bekämpft werden. Während der frühen Debatte schalteten sich unter anderem afrikanische Staaten wie Côte d'Ivoire, Tschad und die Zentralafrikanische Republik ein und drängten auf konkrete Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassendiskriminierung mithilfe eines internationalen Übereinkommens.¹²

Am 7. Dezember 1962 baten die Mitglieder der UN-Generalversammlung den Wirtschafts- und Sozialrat (Economic and Social Council – ECOSOC) darum, die damalige UN-Menschenrechtskommission damit zu beauftragen, sowohl eine Erklärung als auch ein Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung zu entwerfen.¹³ Im Jahr 1963 legte die Unterkommission für die Verhütung von Diskriminierung und den Schutz von Minderheiten der Menschenrechtskommission eine Erklärung zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vor. Noch im selben Jahr wurde die Erklärung von der Generalversammlung angenommen. Im Jahr 1964 legte die Unterkommission den Entwurf für ein internationales Übereinkommen vor. Dieses wurde schließlich im Jahr 1965 von der Generalversammlung verabschiedet und trat am 4. Januar 1969 in Kraft.¹⁴ Das Übereinkommen ist in drei Teile untergliedert und umfasst 25 Artikel: Im ersten Teil werden der Begriff der Rassendiskriminierung bestimmt, sein Anwendungsbereich definiert und die Pflichten der Vertragsstaaten festgelegt. Im zweiten Teil wird die Errichtung eines Überprüfungsorgans und dessen Arbeitsweise geregelt. Der dritte Teil des ICERD beschäftigt sich mit formalen Angelegenheiten. Der CERD wurde als erstes menschenrechtliches Überprüfungsorgan im Jahr 1970 ins Leben gerufen.

Das ICERD in der Praxis

Mittlerweile haben 177 Staaten das ICERD ratifiziert.¹⁵ In vielen Staaten hat das Übereinkommen direkten Einfluss auf die nationale Gesetzgebung: zur Verhinderung und Verfolgung von Rassendiskriminierung durch staatliche Stellen selbst, am Arbeitsplatz oder beim Zugang zu Bildung und Wohnraum. So finden sich Rechtsvorschriften zu rassistischer Diskriminierung unter anderem im amerikanischen ›Civil Rights Act‹ aus dem Jahr 1964, im ›Race Relations Act‹ aus dem Jahr 1971 (Neuseeland), im ›Racial Discrimination Act‹ aus dem Jahr 1975 (Australien), im britischen ›Race Relations Act‹

aus dem Jahr 1976 und im ›Canadian Human Rights Act‹ aus dem Jahr 1977.¹⁶ Aufgrund der umfassenden Ratifizierung des Übereinkommens ist es möglich geworden, umfangreiche Daten zu rassistischer Diskriminierung weltweit zu sammeln und auszuwerten.

Verspätete Staatenberichte

In diesem Zusammenhang spielt die Verpflichtung der Vertragsstaaten, in regelmäßigen Abständen Berichte zur Umsetzung des Übereinkommens vorzulegen, eine besondere Rolle. Allerdings waren laut Bericht des CERD über die 83. und 84. Tagung in den Jahren 2013 und 2014 29 Staatenberichte mindestens zehn Jahre und 27 Staatenberichte mindestens fünf Jahre verspätet.¹⁷ Das Übereinkommen gibt dem Ausschuss keinen Hebel an die Hand, um die Berichterstattung einzufordern. Aus diesem Grund hat der CERD auf seiner 42. Tagung im Jahr 1987 beschlossen, die Umsetzung des Übereinkommens in den Staaten zu überprüfen, die mehr als fünf Jahre verspätet sind – unabhängig davon, ob ein Staatenbericht vorliegt.¹⁸ Dabei werden alle Informationen beachtet, die der Ausschuss von anderen UN-Organen und nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) zur Verfügung gestellt bekommt.¹⁹

Geringe Akzeptanz des Individualbeschwerdeverfahrens

Ein weiterer wichtiger Mechanismus für die Umsetzung des Übereinkommens durch die Vertragsstaaten ist das Individualbeschwerdeverfahren, welches im Jahr 1982 nach der Annahme durch zehn Vertragsstaaten in Kraft getreten ist. Bis heute haben nur 57 von 177 Staaten das Individualbeschwerdeverfahren anerkannt.²⁰ Insbesondere unter den afrikanischen und den asiatisch-pazifischen Staaten ist die Anerkennung gering: Von den 57 Staaten haben nur drei asiatisch-pazifische Staaten das Indivi-

Der CERD wurde als erstes menschenrechtliches Überprüfungsorgan im Jahr 1970 ins Leben gerufen.

Aufgrund der umfassenden Ratifizierung des Übereinkommens ist es möglich geworden, umfangreiche Daten zu rassistischer Diskriminierung weltweit zu sammeln und auszuwerten.

¹² Natan Lerner, *The U.N. Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, Alphen aan den Rijn 1980, S. 2.

¹³ UN Doc. A/RES/1780 (XVII) v. 7.12.1962.

¹⁴ www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsinstrumente/vereinte-nationen/menschenrechtsabkommen/anti-rassistisches-konvention-icerd/

¹⁵ Status der Ratifizierung: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?Treaty=CERD&Lang=en

¹⁶ Mary Coussey, *Tackling Racial Equality: International Comparisons*, Home Office Research Study 238, London 2002, S. 11ff.

¹⁷ UN Doc. A/69/18 v. 2.10.2014, S. 116f.

¹⁸ UN Doc. A/42/18 v. 7.8.1987.

¹⁹ UN Doc. A/49/18 v. 6.1.1995.

²⁰ Eine Übersicht ist unter www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CERD/StatisticalSurvey.xls zu finden.

dualbeschwerdeverfahren akzeptiert.²¹ Die geringe Akzeptanz des Individualbeschwerdeverfahrens durch die Vertragsstaaten steht einem effektiven Kontroll- und Durchsetzungsmechanismus zur Bekämpfung von rassistischer Diskriminierung im Weg.

Rechtsvorschriften in Europa

Die geringe Akzeptanz des Individualbeschwerdeverfahrens durch die Vertragsstaaten steht einem effektiven Kontroll- und Durchsetzungsmechanismus zur Bekämpfung von rassistischer Diskriminierung im Weg.

In Europa haben alle EU-Mitgliedstaaten das ICERD ratifiziert und sich damit verpflichtet, alle Formen von Rassendiskriminierung und die Anstiftung zu Rassenhass zu verhindern, zu beseitigen und zu verfolgen. Dies kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass auch EU-Mitgliedstaaten wie beispielsweise Ungarn ihre Staatenberichte fünf Jahre und mehr zu spät vorlegen.²² Im Laufe der letzten Jahre wurden auf europäischer Ebene verschiedene Rechtsvorschriften auf den Weg gebracht, die jede Form von Diskriminierung untersagen. So hat die Europäische Union (EU) mit der ›Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft‹ aus dem Jahr 2000 die Mitgliedstaaten verpflichtet, die öffentliche Anstiftung zu Gewalt und Hass gegen Menschen anderer Hautfarbe, Religion und nationaler oder ethnischer Herkunft strafrechtlich zu verfolgen.²³ Des Weiteren enthält auch die Charta der Grundrechte der EU neben dem allgemeinen Gleichheitsgebot spezifische Diskriminierungsverbote im Hinblick auf die sogenannten ›unverfügbaren Merkmale‹ wie zum Beispiel ethnische Herkunft, Geschlecht, Hautfarbe und genetische Merkmale sowie ein spezielles Gleichheitsgebot für das Verhältnis von Männern und Frauen.²⁴

Trotzdem geht aus dem Bericht 2016 der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte hervor, dass »im Jahr 2015 Angehörige von Minderheitengruppen sowie MigrantInnen und Flüchtlinge im Bildungswesen, im Beschäftigungsbereich und beim Zugang zu Dienstleistungen, einschließlich Wohnraum, Rassismus und ethnischer Diskriminierung ausgesetzt«²⁵ waren. Zudem waren ethnische Minderheiten im Jahr 2015 Opfer von »diskriminierendem ethnischen Profiling«.²⁶ Angesichts der gegenwärtigen Situation von Flüchtlingen auf dem Mittelmeer hat der CERD auf seiner 86. Tagung im Frühjahr 2015 im Rahmen des Frühwarnverfahrens eine Erklärung abgegeben. In dieser forderte der Ausschuss die EU-Mitgliedstaaten auf, ihre Flüchtlingspolitik angesichts der humanitären Katastrophe zu überdenken.²⁷

Die Umsetzung in Deutschland

Deutschland hat das ICERD am 10. Februar 1967 unterzeichnet und am 16. Mai 1969 die Ratifizierungsurkunde hinterlegt.²⁸ Im Jahr 2001 wurde das Individualbeschwerdeverfahren nach Artikel 14 des Übereinkommens anerkannt.²⁹ Der Türkische Bund Berlin-Brandenburg (TBB) hat im Jahr 2010 davon

Gebrauch gemacht und ein Individualbeschwerdeverfahren eingeleitet. Nachdem das Verfahren gegen den Politiker Thilo Sarrazin aufgrund seiner abfälligen Äußerungen gegenüber Bürgerinnen und Bürgern türkischer und arabischer Abstammung von der Berliner Staatsanwaltschaft eingestellt worden war, wandte sich der TBB an den CERD. Dieser bezeichnete die Aussagen als Hassreden nach Artikel 4 ICERD und befand, dass das Unterlassen strafrechtlicher Ermittlungen eine Verletzung des ICERD darstelle.³⁰

Staatenbericht 2015

Als Vertragsstaat ist Deutschland verpflichtet, im zweijährigen Turnus im Rahmen des Staatenberichtsverfahrens einen Bericht über die Umsetzung des Abkommens einzureichen. Im Jahr 2013 musste die Bundesregierung vor dem CERD mit ihrem Neunzehnten bis Zweiundzwanzigsten Bericht³¹ erneut über Maßnahmen zur Verhinderung und Beseitigung rassistischer Diskriminierung Rechenschaft ablegen. Der Ausschuss behandelte diese auf seiner 86.

²¹ The International Movement Against all Forms of Discrimination and Racism, Written Statement. Best Practices, Achievements and Challenges of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (ICERD), 26.11.2015, www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CERD/50Years/IMADR.pdf

²² UN Doc. A/69/18 v. 2.10.2014, S. 117.

²³ Siehe Richtlinie 2000/43/EG des Rates v. 29.6.2000, Artikel 15: »Die Mitgliedstaaten legen die Sanktionen fest, die bei einem Verstoß gegen die einzelstaatlichen Vorschriften zur Anwendung dieser Richtlinie zu verhängen sind, und treffen alle geeigneten Maßnahmen, um deren Durchsetzung zu gewährleisten. Die Sanktionen, die auch Schadenersatzleistungen an die Opfer umfassen können, müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein. (...)«

²⁴ Siehe Artikel 20 bis 23 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_de.pdf

²⁵ Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA), Grundrechte-Bericht 2016. FRA-Stellungnahmen, S. 10.

²⁶ Ebd.

²⁷ Alexandra Steinebach, Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung: 86. bis 88. Tagung 2015, Vereinte Nationen (VN), 3/2016, S. 131.

²⁸ Vgl. www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsinstrumente/vereinte-nationen/menschenrechtsabkommen/anti-rassismus-konvention-icerd/umsetzung-in-deutschland/

²⁹ Ebd.

³⁰ Vgl. dazu Stefanie Lux, Die UN-Menschenrechtsausschüsse. Arbeitsweisen und Rechtsprechung auf dem Prüfstand, VN, 5/2014, S. 212f.

³¹ Neunzehnter bis Zweiundzwanzigster Bericht der Bundesrepublik Deutschland nach Artikel 9 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD), Bundesministerium der Justiz, 8.1.2013, www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/ICERD/icerd_state_report_germany_19-22_2013_de.pdf

Sitzung am 5. und 6. Mai 2015. Gleichzeitig haben nationale NGOs dem Ausschuss sogenannte Parallelberichte zur Verfügung gestellt.³²

Der Ausschuss hat den Bericht Deutschlands und die Parallelberichte auf seiner 86. Tagung ausführlich diskutiert und eine zusammenfassende Stellungnahme abgegeben.³³ In seinen Abschließenden Bemerkungen zu Deutschland stellte der Ausschuss eine positive Entwicklung bei der Bekämpfung rassistischer Diskriminierung fest. Der CERD zeigte sich erfreut, dass Deutschland im Jahr 2009 das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und das entsprechende Fakultativprotokoll unterzeichnet hat. Auch die Ratifizierung des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen gegen Folter oder andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe im Jahr 2006 stieß auf Wohlwollen. Insbesondere wurde die Aufarbeitung der Morde des NSU durch die deutschen Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden gerügt.³⁴ Auch die Zunahme antimuslimischer Vorurteile im bürgerlichen Spektrum zeigen nach Meinung einiger Autorinnen und Autoren rechtsextreme Einstellungen, die sich bis in weite Teile der Gesellschaft ausbreiten.³⁵ Die Entwicklung der Pegida-Bewegungen, die vor einer vermeintlichen Islamisierung Deutschlands warnen, ist ein Anzeichen, dass die Verbreitung rassistischer Stereotypen ›salonfähig‹ geworden ist.

Nicht nur diese Entwicklungen wurden durch den CERD mit Besorgnis aufgenommen. Darüber hinaus fehle es immer noch an einer umfassenden statistischen Erfassung von rassistisch motivierten Straftaten sowie von Fällen struktureller und institutioneller Diskriminierung. Auf rechtlicher Ebene gebe es noch keine umfassende Definition von Rassendiskriminierung im Sinne von Artikel 1 ICERD. Der Ausschuss forderte die Bundesrepublik daher dazu auf, sicherzustellen, dass die nationalen Rechtsvorschriften eine Definition rassistischer Diskriminierung im Einklang mit Artikel 1 ICERD enthalten. Nur so könne die unmittelbare Anwendung des Übereinkommens durch deutsche Gerichte gewährleistet werden.³⁶

Herausforderungen und Ausblick

Trotz der 177 Staaten, die das Übereinkommen bis heute unterzeichnet haben, steht die Akzeptanz und die Umsetzung des ICERD vor großen Herausforderungen. Alleine die große Anzahl von Staaten, die mit ihren Staatenberichten an den Ausschuss in Verzug sind und die vielen Staaten, die das Individualbeschwerdeverfahren nicht anerkannt haben, erschweren die Arbeit des Ausschusses bei der Überwachung der Umsetzung des ICERD. Gerade die Verweigerung der Anerkennung des Individualbeschwerdeverfahrens führt dazu, dass viele Menschen,

insbesondere in den afrikanischen und den asiatisch-pazifischen Staaten, keine Möglichkeit haben, sich auf rechtlichem Wege gegen Diskriminierung zu wehren und ihre Rechte vor einem unabhängigen Organ geltend zu machen.

Trotz alledem hat die Arbeit des CERD in den letzten 50 Jahren maßgeblich dazu beigetragen, die Rechte von Minderheiten zu schützen, strukturelle rassistische Diskriminierung aufzudecken und den Opfern Gehör zu schenken. So kommt etwa der Allgemeinen Bemerkung Nummer 35 zum Umgang mit Hassreden besondere Bedeutung zu, da der Ausschuss erstmals eine konkrete Definition herausgegeben hat, um Hassreden als solche zu benennen. Im Rahmen des Frühwarnverfahrens hat der CERD im Jahr 2007 Richtlinien erlassen, um bedrohliche Situationen schneller zu erkennen und rascher zu handeln.³⁷ Im Jahr 2010 wendete sich der CERD zum ersten Mal an eine regionale Organisation, die EU, und nicht an einzelne Staaten, um auf die schlechte Situation der Sinti und Roma in Europa aufmerksam zu machen.³⁸ Insbesondere die enge Zusammenarbeit des Ausschusses mit nationalen und lokalen NGOs ist von großer Wichtigkeit: Im Rahmen des Staatenberichtsverfahrens ermöglichen die Schatten- und Parallelberichte eine differenzierte Einschätzung zur Umsetzung des Übereinkommens und zum Umgang mit rassistischen Diskriminierungen in den Staaten.

Der Ausschuss forderte die Bundesrepublik dazu auf, sicherzustellen, dass die nationalen Rechtsvorschriften eine Definition rassistischer Diskriminierung im Einklang mit Artikel 1 ICERD enthalten.

³² Siehe unter anderem die Parallelberichte des Deutschen Instituts für Menschenrechte, www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/UN-Dokumente/Parallelbericht_DIMR_an_CERD_im_Rahmen_der_Pruefung_des_19_22_Staatenberichts_2015.pdf, und des Büros zur Umsetzung von Gleichbehandlung e.V., www.bug-ev.org/fileadmin/user_upload/Schattenbericht_BUG_Deutsch_final.pdf

³³ CERD/C/DEU/CO/19-22 v. 30.6.2015.

³⁴ Steinebach, a.a.O. (Anm. 27), S. 132.

³⁵ Ralf Melzer (Hrsg.), *Fragile Mitte – Feindselige Zustände. Rechtsextreme Einstellungen in Deutschland 2014*, Bonn 2014, S. 40f., www.fes-gegen-rechtsextremismus.de/pdf_14/FragileMitte-Feindselige-Zustaende.pdf

³⁶ UN Doc. CERD/C/DEU/CO/19-22 v. 30.1.2015.

³⁷ UN Doc. A/62/18 v. 17.8.2007.

³⁸ The International Movement Against All Forms of Discrimination and Racism (IMADR), *ICERD and CERD: A Guide for Civil Society Actors*, Genf 2011, S. 22.