

Das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung (CERD)

Das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung (Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination – CERD) vom 21. Dezember 1965 ist auf der universellen Ebene des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes das grundlegende Dokument für den **Kampf gegen die Rassendiskriminierung (vgl. StW)**. Es trat am 4. Januar 1969 in Kraft und gilt derzeit in 177 Staaten (Stand: August 2016)

Der Begriff der Rasse ist mit Blick auf den Menschen wissenschaftlich nicht länger haltbar; in den Rechtsdokumenten wird er dennoch bis heute verwandt. In der Richtlinie des Rates der Europäischen Union vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft (Anti-Diskriminierungsrichtlinie) wird immerhin im sechsten Erwägungsgrund klargestellt, dass die Europäische Union Theorien zurückweist, mit denen versucht werde, die Existenz unterschiedlicher menschlicher Rassen zu belegen. Die Verwendung des Begriffs der Rasse in der Richtlinie impliziere nicht die Akzeptanz solcher Theorien. Die **Europäische Grundrechtecharta (vgl. StW)** vom 7. Dezember 2000 verzichtet auf einen solchen Hinweis.

Die Konvention gliedert sich in drei Abschnitte: Teil I enthält in sieben Artikeln die materiellen Bestimmungen, Teil II regelt in neun Artikeln die Überwachung der übernommenen Verpflichtungen und Teil III versammelt die allgemeinen Bestimmungen in den Artikeln 17 bis 25 CERD.

Die Präambel nimmt nicht nur auf die **Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, AEMR (vgl. StW)**, sondern auch auf die bis dahin erreichten Vereinbarungen und Verlautbarungen Bezug, die sich gegen Diskriminierungen wenden.

Art. 1 Abs. 1 CERD definiert den Begriff der Rassendiskriminierung: *„jede auf der Rasse, der Hautfarbe, der Abstammung, dem nationalen Ursprung oder dem Volkstum beruhende Unterscheidung, Ausschließung, Beschränkung oder Bevorzugung, die zum Ziel oder zur Folge hat, dass dadurch ein gleichberechtigtes Anerkennen, Genießen oder Ausüben von Menschenrechten und Grundfreiheiten im politischen, wirtschaftlichen, sozialen kulturellen oder jedem sonstigen Bereich des öffentlichen Lebens vereitelt oder beeinträchtigt wird.“*

Unter den vier tatbestandserfüllenden Handlungsvarianten nimmt die Bevorzugung eine Sonderstellung ein. Bis zur Erlangung der Gleichheit mit der übrigen Bevölkerung ist sie im Rahmen der Besserstellung bestimmter, bislang benachteiligter Bevölkerungsgruppen – sog. positive Diskriminierung bzw. “affirmative action” – zulässig. Unterscheidende, ausschließende, beschränkende oder bevorzugende Maßnahmen sind diskriminierend, wenn sie erstens auf den fünf

genannten Unterscheidungskriterien beruhen und zweitens den gleichberechtigten Genuss der Menschenrechte und Grundfreiheiten in allen Bereichen des öffentlichen Lebens beeinträchtigen oder vereiteln beziehungsweise dies bezwecken. Mit diesem Artikel sollen alle Formen der Rassendiskriminierung erfasst werden.

Die Vertragsstaaten verpflichten sich in Art. 2 CERD dazu, rassistische Handlungen oder Praktiken selbst zu unterlassen, solche Vorgehensweisen Privater nicht zu unterstützen und ihr Rechtssystem von etwaigen rassistischen Vorschriften zu reinigen sowie Rassendiskriminierung gesetzlich zu verbieten.

Der letzte Punkt wird auch in Art. 4 CERD ausführlich behandelt. Die Staaten verpflichten sich, *„unmittelbare und positive Maßnahmen zu treffen, um jedes Aufreizen zur Rassendiskriminierung und alle rassistisch diskriminierenden Handlungen auszumerzen.“*

Konkret wird verlangt, rassistische Organisationen und ihre Propaganda zu verbieten und *„jede Verbreitung von Ideen, die sich auf die Überlegenheit einer Rasse oder den Rassenhass gründen, jedes Aufreizen zur Rassendiskriminierung und jede Gewalttätigkeit oder jede Aufreizung dazu gegen eine Rasse oder eine Personengruppe anderer Hautfarbe oder Volkszugehörigkeit sowie jede Unterstützung rassenkämpferischer Betätigung einschließlich ihrer Finanzierung zu einer nach dem Gesetz strafbaren Handlung zu erklären.“*

Die Vorschrift nimmt ausdrücklich auf die Garantie der Meinungsäußerungsfreiheit in Art. 5 AEMR Bezug, um den Vorbehalt vieler Staaten, beispielsweise der Vereinigten Staaten von Amerika, gegen eine solche Beschneidung der Freiheit der Meinungsäußerung zu begegnen. Die Frage der Vereinigungsfreiheit wird nicht explizit angesprochen, ist aber berührt.

In der Praxis zeigt sich, dass die Umsetzung von Art. 4 CERD seitens der Vertragsstaaten oftmals nur sehr schleppend erfolgt. Der zur Überwachung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen eingesetzte Expertenausschuss moniert regelmäßig diesbezügliche Defizite in den Rechtsordnungen der Vertragsstaaten.

Die Konvention zählt in Art. 5 CERD die wichtigsten Menschenrechte und Grundfreiheiten auf, die allen Menschen zukommen und nicht durch rassistische Diskriminierung beeinträchtigt werden dürfen. Diese Aufzählung ist nicht abschließend. Sie leidet unter der Vielzahl ihrer Elemente, doch waren insbesondere Vertreter der Entwicklungsländer gegen eine allgemein gehaltene Klausel. Der Artikel ist bemüht, die wesentlichen Formen der Diskriminierung und Segregation zu erfassen, sodass er mit dem Recht auf gleichen Zugang zu jedem Ort oder Dienst, der für die Benutzung durch die Öffentlichkeit vorgesehen ist, schließt.

Nach Art. 6 CERD verpflichten sich die Staaten, innerstaatliche Rechtsmittel gegen Verletzungen ihrer Pflichten aus der Konvention bereitzustellen. Art. 7 CERD fordert zu Maßnahmen in den Bereichen Erziehung und Information auf, um Vorurteile zu bekämpfen und gegenseitiges Verständnis zu fördern.

Das Übereinkommen sieht einen Expertenausschuss vor, der achtzehn Mitglieder hat. Dabei handelt es sich um unabhängige Experten, die gemäß Art. 8 CERD wegen ihres hohen sittlichen Rangs und anerkannter Unparteilichkeit gewählt werden. Dabei wird auf eine ausgeglichene Repräsentation der Erdteile, Zivilisationsformen und Rechtssysteme geachtet. Der Ausschuss tagt zweimal jährlich in Genf. Er hat, ähnlich wie der **Menschenrechtsausschuss des Internationalen Pakts für bürgerliche und politische Rechte (vgl. StW)**, folgende Aufgaben:

- die Prüfung von obligatorischen Berichten der Vertragsstaaten nach Art. 9 CERD (Staatenberichtsverfahren);
- die Entgegennahme und Prüfung von Mitteilungen nach Art. 11 CERD, mit denen ein Vertragsstaat geltend macht, ein anderer habe seine Verpflichtungen aus dem Übereinkommen verletzt (Staatenbeschwerdeverfahren);
- nach gesonderter Unterwerfungserklärung der Staaten die Entgegennahme und Prüfung von Mitteilungen einzelner Personen nach Art. 14 CERD, die geltend machen, Opfer einer Verletzung eines im Übereinkommen niedergelegten Rechts zu sein (Individualbeschwerdeverfahren).

Im Rahmen des Staatenberichtsverfahrens sind die Vertragsparteien verpflichtet, ein Jahr nach Beitritt zur Konvention einen ersten Bericht zur Prüfung einzureichen, danach erstreckt sich diese Verpflichtung nur noch auf alle zwei Jahre. Das Verfahren schließt der Ausschuss mit seinen Abschließenden Beobachtungen (concluding observations) ab. Weiterhin legt er in seinen Allgemeinen Bemerkungen (general comments) die Konventionsverpflichtungen aus. Bisher wurden 35 Allgemeine Bemerkungen angenommen (Stand: August 2016). Der Ausschuss hat zudem ein Frühwarnsystem zur Verhinderung massiver Verstöße gegen die Konvention eingerichtet.

In seiner Entscheidung vom 4. April 2013 im Fall TBB – Turkish Union in Berlin/Brandenburg ./ Deutschland verurteilte der Ausschuss die Bundesrepublik, weil staatliche Stellen den Vorwurf rassistischer Diskriminierung nicht ernst genug genommen und kein strafrechtliches Ermittlungsverfahren nach Art. 6 CERD gegen Thilo Sarrazin eingeleitet hatten.

Literaturhinweise:

Banton, Michael, Decision-taking in the Committee on the Elimination of all Forms of Discrimination, in: Philip Alston/James Crawford (Hrsg.), The future of UN Human Rights Treaty Monitoring, 2000, S. 55-78.

Britz, Gabriele, Die Individualbeschwerde nach Art. 14 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung / Zur Einführung des Individualbeschwerdeverfahrens in Deutschland, in: EuGRZ 2002, S. 381-391.

Geiss, Imanuel, Geschichte des Rassismus (Neue Historische Bibliothek, Edition Suhrkamp, N.F. Bd. 530), 1988.

Haedrich, Martina, Human Rights Conventions, CERD, International Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination, in: Volger, Helmut (Hrsg.), A Concise Encyclopedia of the United Nations, 2. Aufl. 2010, S. 318-321.

Kjaerum, Morten, Racial Discrimination Convention, in: Forsythe, David P. (Hrsg.), Encyclopedia of Human Rights, Band 4, 2009, S. 306-312.

Klein, Eckart (Hrsg.), Rassistische Diskriminierung – Erscheinungsformen und Bekämpfungsmöglichkeiten (Schriften des MenschenRechtsZentrums der Universität Potsdam, Bd. 12), 2002.

Lerner, Natan, The U.N. Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination, 1980.

Rädler, Peter, Verfahrensmodelle zum Schutz vor Rassendiskriminierung (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd. 134), 1999.

Weiß, Norman, Die Bekämpfung des Rassismus in Deutschland vor dem Hintergrund der Arbeit des CERD, in: Eckart Klein/Helmut Volger (Hrsg.), Globale Problemlösungen in der Bewährungsprobe – Bilanz der Arbeit der Vereinten Nationen vor dem Milleniumsgipfel 2000 (Potsdamer UNO-Konferenzen, Bd. 1), 2001, S. 27-40.