

### III. Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD)

– unter besonderer Berücksichtigung der General Recommendations

*von Prof. Dr. Gabriele Britz und wiss. Mitarbeiter Felix Müller, LL.M. Eur.*

Das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 21. Dezember 1965 (ICERD: International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination) ist eines der zentralen Instrumente zur Durchsetzung des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes auf der Ebene des universellen Völkerrechts.<sup>1</sup> Das Übereinkommen zählt heute 177 Vertragsstaaten;<sup>2</sup> die Bundesrepublik Deutschland hat es bereits am 10. Februar 1967 unterzeichnet.<sup>3</sup> Die Einhaltung des Übereinkommens wird durch den nach Artikel 8 Abs. 1 gegründeten Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD: Committee on the Elimination of Racial Discrimination)<sup>4</sup> gewährleistet.<sup>5</sup> Neben dem fakultativen Individualbeschwerdeverfahren nach Artikel 14 und dem – bisher noch nicht praktizierten – zwischenstaatlichen Beschwerdeverfahren nach Artikel 11 wird CERD insbesondere im Rahmen des in Artikel 9 niedergelegten Staatenberichtsverfahrens tätig.<sup>6</sup> Letzteres ist hier von besonderem Interesse, da CERD mittels der Allgemeinen Empfehlun-

1 Das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung ist am 4. Januar 1969 in Kraft getreten, vgl. Artikel 19 des Übereinkommens.

2 Stand: 9. Juni 2004, vgl. unter <http://www.unhchr.ch/pdf/report.pdf> (9.6.2004).

3 In Kraft getreten am 15. Juni 1969, BGBl. II 1969, 962.

4 CERD ist nur einer von insgesamt sechs UN-Ausschüssen, die die Einhaltung von Menschenrechtsübereinkommen überwachen (treaty monitoring bodies). Neben CERD sind dies das Committee on the Rights of the Child (CRC), das Human Rights Committee (CCPR), das Committee against Torture (CAT), das Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESR) und das Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW).

5 Artikel ohne nähere Angaben sind solche des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung.

6 Zum Individualbeschwerdeverfahren nach Artikel 14 vgl. *Gabriele Britz*, Die Individualbeschwerde nach Artikel 14 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, in: EuGRZ 2002, S. 381 ff.

gen (General Recommendations)<sup>7</sup> Hinweise zur Auslegung einzelner Bestimmungen des Übereinkommens gibt sowie Unzulänglichkeiten in der Berichterstattung durch die Vertragsstaaten aufzeigt und damit konkrete Anforderungen an Inhalt und Qualität der von den Vertragsstaaten vorzulegenden Berichte formuliert.

Unter Zugrundelegung der Allgemeinen Empfehlungen und unter Berücksichtigung des Einflusses des Übereinkommens auf die Rechtsordnung und Rechtsanwendung in Deutschland werden im Folgenden die wesentlichen materiellen Regelungen des Übereinkommens analysiert (I.). Sodann werden die Instrumente beleuchtet, die CERD zur Überwachung der Einhaltung der Konvention zur Verfügung stehen (II.).

## *I. Die materiellen Regelungen des Übereinkommens*

Die Beseitigung von Rassendiskriminierungen zählt zu den zentralen Zielsetzungen des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes. Um diesen hohen Stellenwert zu verdeutlichen, verweist die Präambel des Übereinkommens auf die Charta der Vereinten Nationen sowie auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte. Der erste Erwägungsgrund der Präambel nimmt Bezug auf die Zielsetzung des Artikels 1 Nr. 3 der UN-Charta, die darin besteht, die allgemeine Achtung und Beachtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion zu fördern und zu festigen. Auf die in den Artikeln 1 und 2 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte getroffenen Feststellungen verweist der zweite Erwägungsgrund der Präambel, wonach alle Menschen frei und an Würde und Rechten gleich geboren sind und jeder ohne irgendeinen Unterschied, insbesondere der Rasse, der Hautfarbe oder der nationalen Abstammung, Anspruch auf alle in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte aufgeführten Rechte und Freiheiten hat.

### 1. Begriff der Rassendiskriminierung

Im Zentrum des materiellen Regelungsbereichs des Übereinkommens steht der Begriff der »Rassendiskriminierung«, der in Artikel 1 Abs. 1 definiert wird. Danach bezeichnet der Ausdruck »Rassendiskriminierung« jede auf der Rasse, der Hautfarbe, der Abstammung, dem nationalen Ursprung oder

<sup>7</sup> Alle 29 bis dato ergangenen General Recommendations sind abrufbar unter <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf> (20.9.2004).

dem Volkstum<sup>8</sup> 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. Das Verbot der Rassendiskriminierung folgt indes nicht schon aus Artikel 1 Abs. 1 selbst, sondern erst aus den folgenden Bestimmungen des ersten Teils des Übereinkommens, die das Verbot der Rassendiskriminierung durch zahlreiche Einzelverpflichtungen der Vertragsstaaten konkretisieren. Am deutlichsten wird dies in Artikel 2 Abs. 1 des Übereinkommens, wonach die Vertragsstaaten die Rassendiskriminierung verurteilen und sich verpflichten, mit allen geeigneten Mitteln unverzüglich eine Politik der Beseitigung der Rassendiskriminierung in jeder Form und der Förderung des Verständnisses unter allen Rassen zu verfolgen.

#### a) Begriff der »Rasse«

Was unter dem in Artikel 1 Abs. 1 genannten Begriff der »Rasse« zu verstehen ist, bedarf der Erläuterung. Der in der englischen Fassung verwendete Begriff »race« ist von umfassenderer Bedeutung als der deutsche Terminus »Rasse«.<sup>9</sup> Dabei ist er weitestgehend frei von der Prägung einer nationalsozialistischen Rassenideologie.<sup>10</sup> Die Präambel hebt mit dem 6. Erwägungsgrund deutlich hervor, dass bei der Anwendung des Übereinkommens der Begriff »Rasse« nicht in einem pseudowissenschaftlich biologisierenden Sinne zu verstehen ist. In diesem Erwägungsgrund bringen die Vertragsstaaten ihre Überzeugung zum Ausdruck, dass jede Lehre von einer

8 Vgl. zur Kritik an der deutschen Übersetzung von »ethnic origin« durch »Volkstum« *Karl Josef Partsch, Rassendiskriminierung*, in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), *Handbuch der Vereinten Nationen*, 1991, S. 649 ff., S. 651; *Gabriele Britz* (Fn. 6), S. 383.

9 *Natan Lerner*, *Group Rights and Discrimination in International Law*, 1991, S. 49; *Jost Delbrück*, *Die Rassenfrage als Problem des Völkerrechts und nationaler Rechtsordnungen*, 1971, S. 62 f.

10 Vgl. zum Begriff der »Rasse« *Delbrück* (Fn. 9), S. 13 ff.; *Michael Sachs*, Grenzen des Diskriminierungsverbots, 1987, S. 69 f., 324; zur Verwendung des Begriffs »Rasse« in Artikel 3 Abs. 3 S. 1 GG vgl. *Werner Heun*, in: Horst Dreier (Hrsg.), GG, Bd. 1, 1996, Artikel 3 Rn. 114; *Michael Sachs*, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), HbStR, Bd. V, 1992, § 126 Rn. 44; *Christian Starck*, in: Hermann v. Mangoldt/Friedrich Klein/Christian Starck, GG, Bd. 1, 4. Aufl. 1999, Artikel 3 III Rn. 358; *Wolfgang Rüfner*, Bonner Kommentar, Stand Nov. 2001, Artikel 3 Abs. 2 und 3 Rn. 830; *Lerke Osterloh*, in: *Michael Sachs* (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2003, Artikel 3 Rn. 293; *Günter Dürig*, in: Theodor Maunz/Günter Dürig (Hrsg.), GG, Artikel 3 Abs. III Rn. 61. Vgl. auch *Rainer Nickel*, Handlungsaufträge zur Bekämpfung von ethnischen Diskriminierungen in der neuen Gleichbehandlungsrichtlinie 2000/43/EG, in: NJW 2001, S. 2668 ff., 2670.

auf Rassenunterschiede gegründeten Überlegenheit wissenschaftlich falsch, moralisch verwerflich sowie sozial ungerecht und gefährlich ist und dass eine Rassendiskriminierung nirgends gerechtfertigt ist.<sup>11</sup> Die Gruppenzugehörigkeit zu einer »Rasse« oder ethnischen Gruppe ist folglich auch nicht nach essenziellisierenden, biologisierenden Maßstäben vorzunehmen, sondern ist an der subjektivierenden Selbstidentifizierung des Betroffenen festzumachen.<sup>12</sup> Um ethnische Gruppen überhaupt wirksam schützen zu können, ist es jedoch erforderlich, dass die Vertragsstaaten sich über die Bevölkerungsstrukturen in ihrem Hoheitsgebiet ins Bild setzen und entsprechende demographische Untersuchungen durchführen.<sup>13</sup>

## b) Diskriminierung

Eine Diskriminierung im Sinne von Artikel 1 Abs. 1 setzt zunächst eine Ungleichbehandlung voraus. Diese ist gegeben, wenn eine Unterscheidung, Ausschließung, Beschränkung oder Bevorzugung einer Person oder Personengruppe vorliegt. Die differenzierende Handlung muss ferner aufgrund eines der verbotenen Differenzierungsmerkmale Rasse, Hautfarbe, Abstammung, nationalem Ursprung oder dem Volkstum erfolgen.<sup>14</sup> Beruht die differenzierende Handlung auf anderen Unterscheidungsmerkmalen als den fünf Rassemerkmalen des Artikels 1 Abs. 1, so liegt zwar eine Ungleichbehandlung vor, nicht aber eine Rassendiskriminierung. Letztere verlangt einen Kausalzusammenhang zwischen der Ungleichbehandlung und den Differenzierungsmerkmalen Rasse, Hautfarbe, Abstammung, nationalem Ursprung oder dem Volkstum. Darüber hinaus muss die Maßnahme eine Rechtsbeeinträchtigung zum Ziel oder jedenfalls zur Folge haben. Eine absichtsvolle, intendierte Differenzierung ist damit nicht Voraussetzung einer Rassendiskriminierung. Ausreichend ist vielmehr bereits eine faktische Auswirkung, die eine Rechtsbeeinträchtigung nach sich zieht. Als Rechtsbeeinträchtigung i.S.v. Artikel 1 Abs. 1 kommen eine Vereitelung oder Beeinträchtigung der gleichwertigen Anerkennung, Ausübung oder des Ge-

11 Dazu auch *Natan Lerner* (Fn. 9), S. 49.

12 General Recommendation VIII, A/45/18 und General Recommendation XXI, A/51/18. Dazu ausführlich *Gabriele Britz*, Kulturelle Rechte und Verfassung, 2000, S. 93 ff., 209 ff.; *Karl Josef Partsch*, Racial Discrimination, in: *Rüdiger Wolfrum* (Hrsg.), United Nations: law, policies and practice II, 1995, S. 1005 f.

13 Zu diesem Erfordernis: General Recommendation XXIV, A/54/18, Annex V.

14 Formal nicht erfasst ist das Merkmal der Religion. Doch sind ethnische Zugehörigkeit und Religion häufig so eng miteinander verbunden, dass eine strikte Unterscheidung nicht möglich ist. *Brun-Otto Bryde*, Die Tätigkeit des Ausschusses gegen jede Form der Rassendiskriminierung (CERD), in: *Eckart Klein* (Hrsg.), Rassistische Diskriminierung – Erscheinungsformen und Bekämpfungsmöglichkeiten, 2002, S. 61 ff., 72; *Karl Josef Partsch* (Fn. 12), S. 1006 f.

nusses von Menschenrechten und Grundfreiheiten im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen oder jedem sonstigen Bereich des öffentlichen Lebens in Betracht. Dass hier ein breites Anwendungsfeld für das Übereinkommen eröffnet wird, hat CERD unter Verweis auf Artikel 2 Abs. 1 lit. c) hervorgehoben,<sup>15</sup> der die Vertragsstaaten dazu verpflichtet, wirksame Maßnahmen zu treffen, um das Vorgehen der staatlichen und örtlichen Behörden zu überprüfen und alle Gesetze und sonstigen Vorschriften zu ändern, aufzuheben oder für nichtig zu erklären, die eine Rassendiskriminierung bewirken.

### c) Rechtfertigung und Bereichsausnahmen

Eine verbotene Diskriminierung liegt indes nicht vor, wenn die differenzierende Handlung gerechtfertigt ist oder unter Artikel 1 Abs. 4 des Übereinkommens fällt.<sup>16</sup> Artikel 1 Abs. 4 besagt, dass Sondermaßnahmen, die einzig zu dem Zweck getroffen werden, eine angemessene Entwicklung bestimmter Rassengruppen, Volksgruppen oder Personen zu gewährleisten, die Schutz benötigen, soweit ein solcher erforderlich ist, damit sie die Menschenrechte und Grundfreiheiten gleichberechtigt genießen und ausüben können, nicht als Rassendiskriminierung gelten, sofern diese Maßnahmen nicht die Beibehaltung getrennter Rechte für verschiedene Rassengruppen zur Folge haben und sofern sie nicht mehr durchgeführt werden, nachdem die Ziele, um derentwillen sie getroffen wurden, erreicht sind. Eine solche Ungleichbehandlung, obschon auf einem der fünf verbotenen Diskriminierungsmerkmale beruhend, stellt also keine Rassendiskriminierung im Sinne des Artikels 1 Abs. 1 dar.

Zu beachten ist ferner, dass das Übereinkommen gem. Artikel 1 Abs. 2 keine Anwendung auf Unterscheidungen, Ausschließungen, Beschränkungen oder Bevorzugungen findet, die ein Vertragsstaat zwischen eigenen und fremden Staatsangehörigen vornimmt.<sup>17</sup> Eine Differenzierung nach der Staatsangehörigkeit ist demnach grundsätzlich zulässig,<sup>18</sup> selbst wenn dadurch im Ergebnis auch ethnische Gruppen gegenüber den Staatsangehörigen des Vertragsstaats ungleich behandelt werden. Freilich berechtigt diese Bestimmung einen Vertragsstaat weder dazu, durch seine Rechtsvorschriften über die Staatsbürgerschaft oder Einbürgerung Angehörige eines be-

15 General Recommendation XIV, Ziff. 1, A/48/18.

16 General Recommendation XIV, Ziff. 2, A/48/18.

17 Ferner besagt Artikel 1 Abs. 3, dass das Übereinkommen nicht so auszulegen ist, als berühre es die Rechtsvorschriften der Vertragsstaaten über Staatsangehörigkeit, Staatsbürgerschaft oder Einbürgerung, sofern diese Vorschriften nicht Angehörige eines bestimmten Staates diskriminieren.

18 General Recommendation XI, Ziff. 1, A/48/18.

stimmten Staates zu diskriminieren,<sup>19</sup> noch kann ein Vertragsstaat auf die Staatsangehörigkeit zurückgreifen, um damit verdeckte Differenzierungen nach den fünf unzulässigen Merkmalen des Artikels 1 Abs. 1 vorzunehmen.<sup>20</sup>

## 2. Einzelne Rechte und Pflichten

Einzelne Rechte und Pflichten sind in den Artikeln 2 bis 7 des Übereinkommens formuliert. Adressaten sind die Vertragsstaaten, so dass eine unmittelbare Anwendung des Übereinkommens durch innerstaatliche Gerichte und Behörden nur in sehr begrenztem Umfang in Betracht kommt.<sup>21</sup> Auch vermittelt das Übereinkommen keine unmittelbar wirkenden subjektiven Rechte gegen Diskriminierung, sondern beschränkt sich vielmehr darauf, die Vertragsstaaten zur Gewährung bestimmter Rechte gegen Diskriminierung zu verpflichten.<sup>22</sup> Obwohl eine unmittelbare Anwendbarkeit des Übereinkommens in Deutschland nicht in Betracht kommt, kann es über das Gebot einer völkerrechtsfreundlichen Interpretation des nationalen Rechts auf die Rechtsordnung einwirken und Berücksichtigung finden.<sup>23</sup>

### a) Allgemeine Bestimmungen

Artikel 2 formuliert zwei Gruppen von allgemeinen Verpflichtungen der Vertragsstaaten. Die erste Gruppe von Verpflichtungen richtet sich an die Vertragsstaaten selbst und verlangt von diesen, jede Form staatlicher Rassendiskriminierung zu beseitigen. Danach hat jeder Vertragsstaat Handlungen oder Praktiken der Rassendiskriminierung gegenüber Personen, Personengruppen oder Einrichtungen zu unterlassen und dafür zu sorgen, dass alle staatlichen und örtlichen Behörden und öffentlichen Einrichtungen im Einklang mit dieser Verpflichtung handeln, Artikel 2 Abs. 1 lit. a). Ferner

19 General Recommendation XI, Ziff. 1, A/48/18.

20 Vgl. Communication No. 10/1997, Ziffer 9.3, in: EuGRZ 2002, S. 398. CERD hat die Vertragsstaaten zudem verpflichtet, in ihren Staatenberichten über die Gesetzgebung zum Ausländerrecht und dessen Anwendung zu berichten, General Recommendation XI, Ziff. 2, A/48/18, womit der Ausschuss über sein ursprünglich durch Artikel 1 Abs. 2 beschränktes Mandat hinausgeht. Vgl. *Brun-Otto Bryde* (Fn. 14), S. 71; *Gabriele Britz* (Fn. 6), S. 381, 384.

21 *Gabriele Britz* (Fn. 6), S. 386; allgemein zur innerstaatlichen Geltung *Hans D. Järrass/Bodo Pieroth*, GG, 7. Aufl. 2004, Artikel 25, Rn. 1 f.

22 Vgl. dazu insb. General Recommendation XX, Ziff. 1, A/51/18.

23 Zur völkerrechtsfreundlichen Interpretation des nationalen Rechts vgl. BVerfGE 63, 1 (20); *Christian Tomuschat*, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), *HbStR* Bd. VII, 1992, S. 499 ff.

hat jeder Vertragsstaat wirksame Maßnahmen zu treffen, um das Vorgehen seiner staatlichen und örtlichen Behörden zu überprüfen und alle Gesetze und sonstigen Vorschriften zu ändern, aufzuheben oder für nichtig zu erklären, die eine Rassendiskriminierung bewirken, Artikel 2 Abs. 1 lit. c). Die zweite Gruppe von Verpflichtungen gibt den Vertragsstaaten auf, Rassendiskriminierungen durch Private entgegenzuwirken. Dies umfasst, dass ein Vertragsstaat eine Rassendiskriminierung durch Personen, Gruppen oder Organisationen weder fördert noch schützt noch unterstützt und alle ausgeübten Rassendiskriminierungen mit allen geeigneten Mitteln verbietet und beendigt, Artikel 2 Abs. 1 lit. b), d).

Neben der Verpflichtung zur Beseitigung von Rassendiskriminierungen enthält Artikel 2 auch eine Verpflichtung zur Förderung der Rassenintegration. So haben die Vertragsstaaten gem. Artikel 2 Abs. 1 lit. e) alle eine Rassenintegration anstrebenden »vielrassischen« Organisationen und Bewegungen zu unterstützen, sonstige Mittel zur Beseitigung der Rassenschranken zu fördern und allem entgegenzuwirken, was zur Rassentrennung beiträgt. In Anlehnung an Artikel 1 Abs. 4 verpflichtet Artikel 2 Abs. 2 S. 1 darüber hinaus die Vertragsstaaten zur Ergreifung von Maßnahmen auf sozialem, wirtschaftlichem, kulturellem und sonstigem Gebiet, um die angemessene Entwicklung und einen hinreichenden Schutz bestimmter Rassengruppen oder ihnen angehörender Einzelpersonen sicherzustellen, damit gewährleistet wird, dass sie in vollem Umfang und gleichberechtigt in den Genuss der Menschenrechte und Grundfreiheiten gelangen. Allerdings ist ein Vertragsstaat nur dann verpflichtet, solche Maßnahmen zu erlassen, wenn die Umstände es rechtfertigen, was auf eine Einschätzungsprärogative des Vertragsstaats hinausläuft. Ferner dürfen diese Maßnahmen in keinem Fall die Beibehaltung ungleicher oder getrennter Rechte für verschiedene Rassengruppen zur Folge haben, nachdem die Ziele, um derentwillen sie getroffen wurden, erreicht sind. Aufgrund von Artikel 2 Abs. 2 S. 1 getroffene Maßnahmen sollen also gerade nicht zu einer Perpetuierung bestehender Ungleichheiten führen, sondern diese durch gezielte Förderung einzelner Gruppen abbauen helfen.

## b) Segregation und Apartheid

Gem. Artikel 3 des Übereinkommens verurteilen die Vertragsstaaten insbesondere die Segregation und die Apartheid und verpflichten sich, alle derartigen Praktiken in ihren Hoheitsgebieten zu verhindern, zu verbieten und auszumerzen. Während die Verurteilung der Apartheid direkt an Südafrika

gerichtet war und heute eher von historischer Bedeutung ist,<sup>24</sup> kommt der Verurteilung der Segregation ein anhaltend hoher Stellenwert zu.<sup>25</sup> Die Absonderung und Isolierung einzelner ethnischer Gruppen, etwa durch Ghettoisierung einzelner Stadtteile, stellt tatsächlich ein aktuelles Problem in vielen Vertragsstaaten dar,<sup>26</sup> was CERD dazu veranlasst hat, die Vertragsstaaten zur Beobachtung der Segregation in ihren Hoheitsgebieten anzuhalten.<sup>27</sup> Da Ausgrenzungen einzelner ethnischer Gruppen in den Vertragsstaaten überwiegend ohne staatliche Intention erfolgen und die Segregation meist Folge komplexer gesellschaftlicher Vorgänge ist, stellt sich mit Blick auf Artikel 3 des Übereinkommens insbesondere die Frage, wie die Vertragsstaaten durch positive Maßnahmen der Förderung und Integration ethnischer Gruppen einer gesellschaftlichen Isolation begegnen können. Deutschland hat in seinem jüngsten 15. Staatenbericht die Rassensegregation thematisiert und die Maßnahmen der Bundesrepublik zur aktiven Förderung und Integration der rechtmäßig und dauerhaft in Deutschland lebenden Ausländer und Zuwanderer betont.<sup>28</sup>

24 General Recommendation XIX, Ziff. 1, A/50/18, General Recommendation III, A/87/18. Nichtsdestotrotz hebt CERD in der allgemeinen Empfehlung XIX hervor, dass die Vertragsstaaten eine Pflicht trifft, alle bestehenden Auswirkungen und Nachwirkungen der Apartheid zu beseitigen.

25 Vgl. zuletzt General Recommendation XXIX, Ziff. 3.

26 So führt CERD in der General Recommendation XIX, Ziff. 3, A/50/18 aus: »The Committee observes that while conditions of complete or partial racial segregation may in some countries have been created by governmental policies, a condition of partial segregation may also arise as an unintended by-product of the actions of private persons. In many cities residential patterns are influenced by group differences in income, which are sometimes combined with differences of race, colour, descent and national or ethnic origin, so that inhabitants can be stigmatized and individuals suffer a form of discrimination in which racial grounds are mixed with other grounds«.

27 General Recommendation XIX, Ziff. 4, A/50/18.

28 Aufgegriffen wurde die Situation im Stadtteil Berlin Kreuzberg, in dem sehr viele Türken leben und sich mittlerweile ein türkischer Mikrokosmos herausgebildet hat. Zwar betont die Bundesregierung ihre Bemühungen zur Integration ethnischer Gruppen. Doch wird darauf verwiesen, dass ethnische Ballungszentren auf eigenen Wunsch der Betroffenen und ohne staatliche Reglementierung entstehen, wobei der Grund in dem Wunsch gesehen wird, in einer Umgebung zusammen mit den eigenen Landsleuten zu leben und ein Wohnfeld sowie eine Infrastruktur nutzen zu können, die heimisch sind. Vgl. 15. Bericht der Bundesrepublik Deutschland, CERD/C/338/Add.14. In der deutschen Fassung (Stand: 7. Juni 2000), S. 8. Vgl. unter <http://www.bmji.bund.de/media/archive/252.pdf> (20.9.2004).

### c) Unterbindung der Aufreizung zur Rassendiskriminierung

Artikel 4 des Übereinkommens verpflichtet die Vertragsstaaten dazu, jede Propaganda und alle Organisationen zu verurteilen, die auf Ideen oder Theorien hinsichtlich der Überlegenheit einer Rasse oder einer Personengruppe bestimmter Hautfarbe oder Volkszugehörigkeit beruhen oder die irgendeine Form von Rassenhass und Rassendiskriminierung zu rechtfertigen oder zu fördern suchen. Die Vertragsstaaten haben ferner unmittelbare und positive Maßnahmen zu treffen, um jedes Aufreizen zur Rassendiskriminierung und alle rassistisch diskriminierenden Handlungen auszumerzen. Zu diesem Zwecke haben die Vertragsstaaten gem. Artikel 4 lit. a) jede Verbreitung von Ideen, die sich auf die Überlegenheit einer Rasse oder den Rassenhass gründen, jedes Aufreizen zur Rassendiskriminierung und jede Gewalttätigkeit oder Aufreizung dazu gegen eine Rasse oder eine Personengruppe anderer Hautfarbe oder Volksszugehörigkeit sowie jede Unterstützung rassenkämpferischer Betätigung einschließlich ihrer Finanzierung zu einer nach dem Gesetz strafbaren Handlung zu erklären. Ferner sind gem. Artikel 4 lit. b) die Organisationen und alle organisierten oder sonstigen Propagandatätigkeiten, welche die Rassendiskriminierung fördern und dazu aufreizen, als gesetzwidrig zu erklären und zu verbieten und die Beteiligung an derartigen Organisationen oder Tätigkeiten als eine nach dem Gesetz strafbare Handlung anzuerkennen. Schließlich untersagt Artikel 4 lit. c) in Fortführung der allgemeinen Bestimmungen aus Artikel 2 Abs. 1 lit. a), c), dass staatliche oder örtliche Behörden oder öffentliche Einrichtungen die Rassendiskriminierung fördern oder dazu aufreizen.

Artikel 4 kommt heute genauso wie bei Erlass des Übereinkommens eine Schlüsselposition zu.<sup>29</sup> CERD hat die besondere Bedeutung der Vorschrift wiederholt betont und die Vertragsstaaten an den verpflichtenden Charakter der Bestimmung erinnert.<sup>30</sup> Danach haben die Vertragsstaaten nicht nur geeignete Gesetze in ihren Hoheitsgebieten zu erlassen,<sup>31</sup> um die Vorgaben des Artikels 4 in nationales Recht umzusetzen, sondern darüber hinaus eine wirksame Anwendung und Durchsetzung sicherzustellen.<sup>32</sup> Dazu gehört es, die in Artikel 4 lit. a) aufgezählten Verfehlungen unter Strafe zu stellen und Organisationen und Personen, die eine solche Rassendiskriminierung för-

29 Vgl. dazu General Recommendation XV, Ziff. 1, A/48/18.

30 General Recommendation VII, A/40/18 und General Recommendation XV, Ziff. 2, A/48/18.

31 General Recommendation I, A/87/18.

32 General Recommendation XV, Ziff. 2, A/48/18.

dern und dazu aufreizen,<sup>33</sup> strafrechtlich zu verfolgen.<sup>34</sup> Die Anforderungen, die CERD an die Rechtsordnungen der Vertragsstaaten stellt, sind dabei sehr hoch. So wird den Vertragsstaaten aufgegeben, frühestmöglich gegen rassendiskriminierende Organisationen vorzugehen und sowohl diese selbst als auch die Teilnahme und Mitgliedschaft zu bestrafen.<sup>35</sup> Der Verpflichtung aus Artikel 4 wird Deutschland insbesondere durch Bestimmungen des Strafgesetzbuches,<sup>36</sup> aber auch durch Normen des Parteien- und Vereinsrechts gerecht.<sup>37</sup> In Deutschland bereitet weniger das Vorgehen gegen inländische Organisationen und Personen Schwierigkeiten,<sup>38</sup> sondern vielmehr gegen aus dem Ausland agierende Delinquenten. So stößt z.B. die strafrechtliche Verfolgung von Personen, die über Drittstaaten rassendiskriminierende Schriften nach Deutschland exportieren, an Grenzen.<sup>39</sup> Ferner stellt die Verbreitung rassendiskriminierenden Gedankenguts durch das Internet ein zunehmendes Problemfeld dar,<sup>40</sup> dem die Rechtsordnung nur begrenzt mit wirksamen Mitteln entgegentreten kann.

#### d) Gewährung der Gleichheit vor dem Gesetz

Artikel 5 des Übereinkommens spezifiziert die in Artikel 2 niedergelegten grundsätzlichen Verpflichtungen der Vertragsstaaten durch einen nicht abschließenden Katalog einzelner Rechte.<sup>41</sup> Der Katalog gliedert sich in sechs Gruppen von Rechten, wobei zum Teil eine weitere Untergliederung vor-

33 Das Verbot rassendiskriminierenden Gedankengutes wird von CERD mit der Meinungsfreiheit als vereinbar qualifiziert, General Recommendation XV, Ziff. 3 und 4, A/48/18.

34 Zum Einsatz des Strafrechts gegen Rassendiskriminierungen: *Karl Josef Partsch*, Neue Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassen- und Fremdenhass, in: EuGRZ 1994, S. 429 ff.; *Rüdiger Wolfrum*, Das Verbot der Rassendiskriminierung im Spannungsfeld zwischen dem Schutz individueller Freiheitsrechte und der Verpflichtung des einzelnen im Allgemeininteresse, in: Erhard Denning (Hrsg.), Kritik und Vertrauen, Festschrift für Peter Schneider, 1990, S. 515 ff.

35 General Recommendation XV, Ziff. 6, A/48/18. Der Einwand einiger Vertragsstaaten, ihre Rechtsordnungen würden ein Vorgehen gegen solche Organisationen erst dann ermöglichen, wenn diese eine Rassendiskriminierung begangen hätten oder zu dieser aufhetzen würden, wird von CERD nicht akzeptiert.

36 Vgl. z.B. §§ 86, 86a, 130, 131 StGB.

37 Artikel 21 Abs. 2 GG; § 32 f. ParteiG; §§ 3 ff. VereinsG.

38 Vgl. hierzu die Verfassungsschutzberichte, abrufbar unter: <http://www.verfassungsschutz.de/publikationen/bericht/index.html> (20.9.2004).

39 Dazu 15. Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland (Fn. 28), S. 10 ff.

40 General Recommendation XXIX, Ziff. 4.

41 CERD hebt ausdrücklich hervor, dass der Katalog des Artikel 5 nicht abschließend ist und lediglich einzelne Rechte besonders hervorhebt, vgl. General Recommendation XX, Ziff. 1, A/51/18.

genommen wird. Die Vertragsstaaten sind aufgrund des Artikels 5 verpflichtet, Rassendiskriminierungen in jeder Form zu verbieten und zu beseitigen sowie das Recht jedes Einzelnen, ohne Unterschied der Rasse, der Hautfarbe, des nationalen Ursprungs oder des Volkstums, auf Gleichheit vor dem Gesetz zu gewährleisten. Im Einzelnen sind folgende Rechte hervorzuheben: Das Recht auf Gleichbehandlung vor den Gerichten und allen sonstigen Organen (Artikel 5 lit. a)); das Recht auf Sicherheit der Person und auf staatlichen Schutz gegen Gewalttätigkeit oder Körperverletzung, gleichviel ob sie von Staatsbediensteten oder von irgendeiner Person, Gruppe oder Einrichtung verübt wird (Artikel 5 lit. b)); politische Rechte wie das Wahlrecht und das Recht auf gleichberechtigten Zugang zum öffentlichen Dienst;<sup>42</sup> Bürgerrechte wie die Bewegungsfreiheit innerhalb der Staatsgrenzen, Eigentums- und Erbrecht, Religions- und Meinungsfreiheit sowie Versammlungsfreiheit (Artikel 5 lit. d)); wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte,<sup>43</sup> insbesondere das Recht auf Arbeit, das Recht auf Wohnung, das Recht auf öffentliche Gesundheitsfürsorge (Artikel 5 lit. e)); das Recht auf Zugang zu jedem Ort oder Dienst, der für die Benutzung durch die Öffentlichkeit vorgesehen ist, wie Verkehrsmittel, Hotels, Gaststätten, Cafés, Theater und Parks (Artikel 5 lit. f).

Bei der Lektüre des Artikels 5 fällt zunächst auf, dass die Aufzählung der als diskriminierungsfrei zu gewährenden Rechte sowohl klassische Menschenrechte umfasst als auch solche Rechte, die keineswegs in allen Rechtsordnungen eine Positivierung gefunden haben. So bleibt die Suche in der deutschen Rechtsordnung nach einem Recht auf Arbeit, einem Recht auf Wohnung oder einem Recht auf Zugang zu jedem Ort ohne Ergebnis. Allerdings ist Artikel 5 nicht so zu verstehen, als begründe das Übereinkommen diese Rechte.<sup>44</sup> Artikel 5 trifft weder eine Aussage über den genauen Inhalt und die Reichweite der genannten Rechte, noch untersagt Artikel 5 es den Vertragsstaaten, die Ausübung der Rechte unter Vorbehalt zu stellen<sup>45</sup> oder etwa den eigenen Staatsangehörigen vorzubehalten.<sup>46</sup> Vielmehr ver-

42 Artikel 5 lit. c). Vgl. auch General Recommendation XXIX, Ziff. 6.

43 Vgl. auch General Recommendation XXIX, Ziff. 7.

44 General Recommendation XX, Ziff. 1, A/51/18. So finden sich die in Artikel 5 aufgeführten Rechte unter anderem in der Charta der Vereinten Nationen sowie in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, dem Internationalen Pakt über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte oder dem Internationalen Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte.

45 General Recommendation XX, Ziff. 2, A/51/18, unter Verweis auf das in Artikel 5 lit. c) genannte Recht zu wählen und gewählt zu werden. Gleches dürfte auch für den Zugang zu öffentlichen Ämtern gelten. Vgl. dazu auch die Problematik im Europarecht *Christian Calliess/Matthias Ruffert* (Hrsg.), Kommentar zu EU- und EG-Vertrag, 2. Aufl. 2002, Artikel 39 EG Rn. 99 ff.; *Hans von der Groeben/Jürgen Schwarze* (Hrsg.), EU-/EG-Vertrag, 6. Aufl. 2003, Bd. 1, Artikel 39 Rn. 166 ff.

46 General Recommendation XX, Ziff. 3, A/51/18.

pflichtet Artikel 5 die Vertragsstaaten, bei der Gewährung oder der Beschränkung dieser Rechte keine Rassendiskriminierungen vorzunehmen.<sup>47</sup> Im Ergebnis muss also weder ein Recht auf Arbeit noch auf Wohnung etc. im nationalen Recht geschaffen werden, sondern lediglich sichergestellt werden, dass beispielsweise niemand wegen seiner ethnischen Zugehörigkeit einen Arbeitsplatz verliert oder gar nicht erst erhält oder einer Person der Zugang zu einer Gaststätte wegen der ethnischen Herkunft verwehrt wird.<sup>48</sup> Insbesondere mit Blick auf die Ausgestaltung von Privatrechtsverhältnissen begründet Artikel 5 keine Rechte gegen Dritte, insbesondere keinen Kontrahierungzwang, sondern beschränkt sich auf die Gewährung von Rechten gegen rassistische Diskriminierung durch Dritte. Es ist denkbar, dass im Rahmen der Umsetzung der Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29.6.2000 zur Anwendung des Gleichheitsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft<sup>49</sup> Fortschritte bei der Beseitigung von Diskriminierungen im Privatrechtsverkehr erzielt werden.<sup>50</sup>

Aktuelle Beispiele, die ein zum Teil beträchtliches Potential für Diskriminierungen aufweisen und in deren Zusammenhang das Übereinkommen Bedeutung entfalten kann, sind die Rasterfahndung, mit deren Hilfe sog. »Schläfer« aufgrund von Merkmalen wie Herkunft und Religion datenmäßig erfasst werden, sowie der »Kopftuchstreit«. Letzterer findet sogar zwei Ausprägungen, da es einerseits um eine Diskriminierung einer muslimischen Verkäuferin durch ihren Arbeitgeber geht,<sup>51</sup> andererseits um den Zugang einer muslimischen Lehrerin zu einem öffentlichen Amt.<sup>52</sup> Schließlich sei hier noch auf ein im Zusammenhang mit Fragen der Rassendiskriminierung interessantes Ergebnis der von der OECD durchgeführten PISA-Studie hingewiesen. Die Studie weist nach, dass der Anteil ausländischer

47 General Recommendation XX, Ziff. 2 und 5, A/51/18. Zur Behandlung von Bürgerkriegsflüchtlingen vgl. General Recommendation XXII, A/51/18.

48 Gabriele Britz (Fn. 6), S. 386; Rolf Kühner, Das Recht auf Zugang zu Gaststätten und das Verbot der Rassendiskriminierung, in: NJW 1986, S. 1397 ff., 1398; Remmert A. Stock, Zugang zu Gaststätten und Rassendiskriminierung, in: ZAR 1999, S. 118 ff.; Volker Lohse, »Türken ist der Zutritt verboten« – Volksverhetzung durch Zugangsverweigerung, in: NJW 1985, S. 1677 ff.; Michael Timme, Rechtliche Behandlung von Zutrittsverweigerungen gegenüber Ausländern im Gaststättengewerbe, in: ZAR 1997, S. 130 ff.; Rainer Nickel, Gleichheit und Differenz in der vielfältigen Republik, S. 113 ff.; umfassend dazu: Michaela Fries, Die Bedeutung von Artikel 5 (f) der Rassendiskriminierungskonvention im deutschen Recht: Diskriminierung durch Private beim Zugang zu Gaststätten, 2003.

49 ABl. EG Nr. L 180/22.

50 Rainer Nickel (Fn. 10), S. 2668 ff.; Marlene Schmidt, Das Arbeitsrecht der Europäischen Gemeinschaft, 2001, S. 184 ff.

51 BVerfG, Beschluss vom 30.7.2003 zu 1 BvR 792/03, vgl. unter [http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20030730\\_1bvr079203.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20030730_1bvr079203.html) (20.9.2004).

52 BVerfG, Urteil vom 3.6.2003 zu 2 BvR 1436/02, vgl. unter [http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20030603\\_2bvr143602.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20030603_2bvr143602.html) (20.9.2004).

Schüler beziehungsweise von Schülern nichtdeutscher Abstammung an der Gesamtzahl der Schüler, die entweder gar keinen oder einen gering qualifizierten Schulabschluss haben, besonders hoch ist.<sup>53</sup> Diese Schüler haben am Arbeitsmarkt wegen ihrer geringen Qualifikation einen Wettbewerbsnachteil. Unmittelbarer Anknüpfungspunkt und Differenzierungsmerkmal ist hier zwar der schulische Bildungsstand und nicht eines der fünf Rassemerkmale. Da jedoch Schüler nichtdeutscher Abstammung überdurchschnittlich häufig eine geringe Qualifikation aufweisen, stellt sich jedenfalls die Frage, ob hier eine faktische Diskriminierung vorliegt oder den Vertragsstaat Förderpflichten treffen, um die strukturelle Benachteiligung zu beseitigen beziehungsweise zu lindern.

#### e) Pflicht zur Gewährung eines wirksamen Rechtsschutzes

Nach Artikel 6 des Übereinkommens gewährleisten die Vertragsstaaten jeder Person in ihrem Hoheitsbereich einen wirksamen Schutz und wirksame Rechtsbehelfe durch die nationalen Gerichte und sonstigen staatlichen Einrichtungen gegen alle rassistisch diskriminierenden Handlungen, welche ihre Menschenrechte und Grundfreiheiten im Widerspruch zu diesem Übereinkommen verletzen, sowie das Recht, bei diesen Gerichten eine gerechte und angemessene Entschädigung oder Genugtuung für jeden infolge von Rassendiskriminierung erlittenen Schaden zu verlangen. Freilich verbleibt den Vertragsstaaten bei der Umsetzung dieser Vorgaben ein weiter Spielraum.<sup>54</sup> Zwar wirft der diskriminierungsfreie Zugang zu den Gerichten in Deutschland keine Bedenken auf. Es stellt sich jedoch die Frage, inwiefern die deutsche Rechtsordnung ein wirksames Vorgehen gegen alle rassistisch diskriminierenden Handlungen eröffnet. So wurde etwa angemahnt, dass polizeiliche Übergriffe gegen Ausländer in Deutschland nicht immer hinlänglich aufgeklärt und gerichtlich verfolgt würden.<sup>55</sup>

Während wegen der umfassenden Bindung der öffentlichen Gewalt an die Grundrechte vor Gericht noch eine Verletzung des Artikels 3 Abs. 1 und 3 GG gegen einen rassendiskriminierenden Hoheitsakt ins Feld geführt

53 Vgl. unter <http://www.pisa.oecd.org/pisa/outcome.htm> (20.9.2004).

54 Vgl. z.B. Communication No. 1/1984, Ziff. 9.4, in: EuGRZ 1990, 64.

55 Vgl. dazu 15. Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland (Fn. 28), S. 28 ff. Vorwürfe über polizeiliche Misshandlungen und den Einsatz unverhältnismäßiger Gewalt in Deutschland wurden jüngst durch Amnesty International erhoben, vgl. Länderbericht Deutschland unter [http://www2.amnesty.de/internet/deall.nsf/AlleDok/A4563ABB23E15499C1256E19004AD822/\\$FILE/EUR230012004GER.pdf](http://www2.amnesty.de/internet/deall.nsf/AlleDok/A4563ABB23E15499C1256E19004AD822/$FILE/EUR230012004GER.pdf) (20.9.2004).

werden kann,<sup>56</sup> gibt es im zivilrechtlichen Bereich keine vergleichbare Rechtsnorm, die eine Rassendiskriminierung explizit untersagen würde oder überhaupt an eine Diskriminierungshandlung anknüpft. Vor unmittelbar staatlichen Diskriminierungen besteht also über Artikel 3 Abs. 1 und 3 GG ausreichender Schutz und die Möglichkeit, über eine völkerrechtsfreundliche Interpretation der Verfassung die Vorgaben des Übereinkommens zu berücksichtigen.<sup>57</sup> Gegen von Privaten ausgehende Diskriminierungshandlungen besteht hingegen nur ein stark eingeschränkter Schutz. Mangels unmittelbarer Drittewirkung der Grundrechte, also auch des Artikels 3 GG, besteht kein direkter verfassungsrechtlicher Schutz vor privaten Diskriminierungen. Auch die grundrechtlichen Schutzpflichten des Staates und die daraus ableitbare mittelbare Drittewirkung von Grundrechten vermögen den vom Übereinkommen angestrebten Schutz gegen private Diskriminierungen nicht voll zu erfüllen.<sup>58</sup> Zwar hat Deutschland in dem letzten Staatenbericht darauf verwiesen, dass auch von Privaten ausgehende Diskriminierungen weitestgehend vermieden würden.<sup>59</sup> Eine Implementierung des Diskriminierungsverbots in der Privatrechtsordnung steht jedoch noch aus.

Ferner verpflichtet Artikel 6 dazu, über die nationale Rechtsordnung materielle Entschädigungen in Form von Geldzahlungen an den Betroffenen vorzusehen, die dieser im Falle eines aufgrund einer Rassendiskriminierung erlittenen Schadens verlangen kann. CERD betont, dass Rassendiskriminierungen häufig die eigene Wahrnehmung und das Selbstwertgefühl eines Betroffenen beeinträchtigen und neben materiellen Schäden auch solche immateriellen Schäden zu kompensieren sind.<sup>60</sup> Die Rechtslage in Deutschland wird diesen Anforderung nur zum Teil gerecht. Denn die deutsche Rechtsordnung gewährt eine Kompensation immaterieller Schäden grund-

56 Artikel 3 Abs. 3 GG besagt, dass niemand wegen seines Geschlechts, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauung benachteiligt oder bevorzugt werden darf. Artikel 1 Abs. 3 GG bindet Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung an die Grundrechte als unmittelbar geltendes Recht. Vgl. ferner *Gabriele Britz* (Fn. 6), S. 383, 388 ff.

57 Wie gezeigt ist der Begriff »Rasse« im Übereinkommen zwar weiter zu verstehen als der Begriff in Artikel 3 Abs. 3 GG. Doch dürfte es wegen der weiteren in Artikel 3 Abs. 3 GG aufgezählten Merkmale nicht zu einer Schutzlücke kommen. Zudem besteht die Möglichkeit, Artikel 3 Abs. 3 GG als Verbot ethnischer Diskriminierungen zu verstehen. Dazu *Stopp, Die Behandlung ethnischer Minderheiten als Gleichheitsproblem*, 1993; *Wolfgang Rüfner*, Bonner Kommentar, Stand Nov. 2001, Artikel 3 II, III, Rn. 830.

58 Näher dazu *Gabriele Britz* (Fn. 6), S. 388.

59 15. Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland (Fn. 28), S. 20 f.

60 General Recommendation XXVI, Ziff. 1 und 2, A/55/18, Annex V.

sätzlich nur mit großer Zurückhaltung.<sup>61</sup> Obwohl Artikel 6 nur eine Entschädigung oder eine Genugtuung für einen infolge einer Rassendiskriminierung erlittenen Schaden verlangt, dem Wortlaut nach eine Genugtuung also die Anforderungen der Norm erfüllt, hält CERD eine Genugtuung – etwa in Form einer strafrechtlichen Verurteilung – nicht für ausreichend und regt an, eine über die Genugtuung hinausgehende finanzielle Kompensation zu gewähren.<sup>62</sup>

#### f) Maßnahmen gegen Vorurteile

Schließlich verlangt Artikel 7 von den Vertragsstaaten, unmittelbare und wirksame Maßnahmen, insbesondere auf dem Gebiet des Unterrichts, der Erziehung, Kultur und Information, zu treffen, um Vorurteile zu bekämpfen, die zu Rassendiskriminierung führen.<sup>63</sup> Ferner sind zwischen den Völkern und ethnischen Gruppen Verständnis, Duldsamkeit und Freundschaft zu fördern.<sup>64</sup> Diese Vorgabe kann z.B. durch die Gestaltung der Lehrpläne an Schulen aufgegriffen werden. Allerdings bietet es sich an, zur kompetenten Wahrnehmung feste Einrichtungen zu schaffen, die die in Artikel 7 aufgeführten Aufgaben wahrnehmen. Neben menschenrechtsbezogener Bildungsarbeit, Information und Dokumentation kommen zur Bekämpfung von Vorurteilen auch Politikberatung sowie die Ausbildung und Sensibilisierung von Rechtsanwendern für Menschenrechtsfragen in Betracht.<sup>65</sup> So hat CERD die Vertragsstaaten ausdrücklich darauf hingewiesen, dass eine effektive Bekämpfung der Rassendiskriminierung voraussetzt, dass Beamte und andere hoheitlich tätig werdende Personen und Einrichtungen über die Verpflichtungen ihres Heimatstaates aufgrund des Übereinkommens informiert werden und eine intensive Schulung über die Anwendung und Aus-

61 So ist z.B. die Ersatzpflicht für immaterielle Schäden nach dem BGB erheblich eingeschränkt, vgl. Helmut Heinrichs, in: Palandt, BGB, 63. Aufl. 2004, Vor § 249 Rn. 7 f., § 253. Auch die Schadenskompensation im Rahmen der Staatshaftung nach Artikel 34 GG i.V.m. § 839 BGB unterliegt solchen Einschränkungen.

62 General Recommendation XXVI, Ziff. 1 und 2, A/55/18, Annex V.

63 Maßnahmen in diesem Bereich zu ergreifen, wurde von CERD bereits mehrfach eingefordert, vgl. General Recommendation V, A/32/18; General Recommendation XVII, A/48/18.

64 Dabei sind die Ziele und Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen, der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, der Erklärung der Vereinten Nationen über die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung und des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung zu berücksichtigen und zu verbreiten.

65 Dies ist insbesondere die Politikberatung in Menschenrechtsfragen, vgl. General Recommendation X, A/46/18; General Recommendation XVII, A/48/18 und General Recommendation XXVIII, Ziff. 2 lit. a), vom 19.3.2002.

wirkung des Übereinkommens auf die nationale Rechtsordnung und -anwendung erhalten.<sup>66</sup>

## *II. Instrumente der Überwachung*

Das Übereinkommen stellt drei Überwachungsinstrumente bereit, von denen das Staatenberichtsverfahren das wichtigste Instrument ist. Neben Letzterem sieht das Übereinkommen noch ein zwischenstaatliches Beschwerdeverfahren sowie eine Individualbeschwerde vor.

### 1. Staatenberichtsverfahren

Gemäß Artikel 9 des Übereinkommens wird das Staatenberichtsverfahren durchgeführt. Danach sind die Vertragsstaaten verpflichtet, dem Generalsekretär der Vereinten Nationen einen Bericht über die zur Durchführung des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung getroffenen Gesetzgebungs-, Gerichts-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen vorzulegen, der sodann durch CERD beraten wird. Der Bericht ist gem. Artikel 9 Abs. 1 2. HS binnen eines Jahres nach In-Kraft-Treten des Übereinkommens für den betreffenden Staat und danach alle zwei Jahre und sooft es der Ausschuss verlangt vorzulegen. Das Berichtsverfahren bildet den Schwerpunkt der Tätigkeit von CERD.<sup>67</sup> Der Ausschuss berichtet der Generalversammlung der Vereinten Nationen jährlich durch den Generalvertreter über seine Tätigkeit und kann aufgrund der Prüfung der von den Vertragsstaaten eingegangenen Berichte und Auskünfte Vorschläge machen und allgemeine Empfehlungen abgeben. Da dem Ausschuss keine Möglichkeiten zur Verfügung stehen, eigenständige Nachforschungen über den Stand der Umsetzung des Übereinkommens in den Vertragsstaaten anzustellen, ist die Qualität der Staatenberichte für CERD von entscheidender Bedeutung. So ist es auch nicht verwunderlich, dass sich CERD in den ersten Allgemeinen Empfehlungen weniger mit der Situation in den Vertrags-

66 General Recommendation XIII, Ziff. 2, A/48/18.

67 Vgl. zum Staatenberichtsverfahren: *Gerd Oberleitner*, Menschenrechtsschutz durch Staatenberichte, 1998; *Peter Rädler*, Verfahrensmodelle zum Schutz vor Rassendiskriminierung, Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd. 134, 1999; *Katrin Weschke*, Internationale Instrumente zur Durchsetzung der Menschenrechte, 2001.

staaten befasste, als vielmehr Anforderungen an Inhalt und Qualität der Staatenberichte aufgestellt hat.<sup>68</sup>

## 2. Zwischenstaatliches Beschwerdeverfahren

Das zwischenstaatliche Beschwerdeverfahren ist in Artikel 11 normiert und eröffnet einem Vertragsstaat die Möglichkeit, die Nichtdurchführung des Übereinkommens in einem anderen Vertragsstaat CERD zur Kenntnis zu bringen. Allerdings hat das zwischenstaatliche Beschwerdeverfahren bisher keine eigenständige Bedeutung erlangt.<sup>69</sup>

## 3. Individualbeschwerde

Schließlich sieht das Übereinkommen in Artikel 14 ein Individualbeschwerdeverfahren vor.<sup>70</sup> Demnach kann ein Vertragsstaat jederzeit erklären, dass er die Zuständigkeit von CERD für die Entgegennahme und Erörterung von Mitteilungen einzelner seiner Hoheitsgewalt unterstehender Personen oder Personengruppen anerkennt, die vorgeben, Opfer einer Verletzung eines im Übereinkommen vorgesehenen Rechts durch den Vertragsstaat zu sein.<sup>71</sup> CERD nimmt keine Mitteilung entgegen, die einen Vertragsstaat betrifft, der keine derartige Erklärung abgegeben hat, so dass es sich bei der Individualbeschwerde um ein fakultatives Verfahren handelt.<sup>72</sup> Im August 2001 hat auch die Bundesrepublik Deutschland die fakultative Erklärung nach Artikel 14 abgegeben,<sup>73</sup> so dass auch deutscher Hoheitsgewalt

68 Vgl. General Recommendation II, A/87/18; General Recommendation III, A/87/18; General Recommendation IV, A/90/18; General Recommendation V, A/32/18; General Recommendation VI, A/37/18 und General Recommendation XVI, A/48/18.

69 CERD hat die Vertragsstaaten jedoch an die Existenz des zwischenstaatlichen Beschwerdeverfahrens erinnert und darauf hingewiesen, dass die Vertragsstaaten im Rahmen ihrer Staatenberichte eine unzureichende Umsetzung des Übereinkommens in anderen Staaten nicht rügen können. Zu diesem Zwecke steht jedem Vertragsstaat das Beschwerdeverfahren nach Artikel 11 offen, General Recommendation XVI, Ziff. 3, A/48/18.

70 Zum Individualbeschwerdeverfahren vgl. ausführlich *Gabriele Britz* (Fn. 6), S. 381 ff.

71 Zu den einzelnen Zulässigkeitsvoraussetzungen und Vorgaben für die Begründetheit einer Individualbeschwerde vgl. *Gabriele Britz* (Fn. 6), S. 388 ff.

72 Derzeit haben 38 Staaten eine Erklärung nach Artikel 14 abgegeben, vgl. unter [http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/treaty2\\_asp.htm](http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/treaty2_asp.htm) (20.9.2004). Allerdings hat CERD die Vertragsstaaten aufgerufen, die Abgabe der Erklärung gem. Artikel 14 zu erwägen, General Recommendation XXVIII, Ziff. I lit. b), vom 19.3.2002.

73 Vgl. unter [http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/treaty2\\_asp.htm](http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/treaty2_asp.htm) (20.9.2004).

unterstehende Personen oder Personengruppen das Individualbeschwerdeverfahren betreiben können. Zwar können die Vertragsstaaten ein nationales Vorverfahren einführen, indem sie eine Stelle innerhalb ihrer nationalen Rechtsordnung errichten oder bezeichnen, die für die Entgegennahme und Erörterung der Petitionen zuständig sind.<sup>74</sup> Derzeit existiert in Deutschland jedoch keine solche Stelle, so dass Individualbeschwerden nach Artikel 14 direkt an CERD zu richten sind. Das Beschwerdeverfahren ist nach seiner Konzeption wie auch in seiner Handhabung durch CERD eine Mischung aus gerichtlichem Rechtsschutz- und diplomatischem Vermittlungsverfahren.<sup>75</sup> Inhaltlich befasst sich die Individualbeschwerde mit der Frage, ob der Vertragsstaat seiner Rechtsgewährungspflicht gegenüber dem Beschwerdeführer nachgekommen ist.<sup>76</sup> Weil die Verpflichtung zur Rechtsgewährung nur die Vertragsstaaten trifft, nicht aber Private, ist die Individualbeschwerde folgerichtig auf Rechtsverletzungen durch den Staat und seine Untergliederungen<sup>77</sup> beschränkt.<sup>78</sup> Die Möglichkeit einer Rechtsverletzung besteht, wenn ein Vertragsstaat gar keine Maßnahmen zur Umsetzung seiner Rechtsgewährungspflicht aus dem Übereinkommen getroffen hat oder wenn in einem konkreten Fall kein ausreichender Schutz gewährt wurde, obwohl die Rechtsordnung ein generelles Recht auf Diskrimierungsschutz vorsieht.<sup>79</sup> Allerdings geht CERD bei der Prüfung von Beschwerden nach Artikel 14 eher zurückhaltend vor.<sup>80</sup> Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Beurteilung der Frage, ob die im Übereinkommen aufgeführten Rechte in einer Weise ins nationale Recht implementiert wurden, die der Rechtsgewährungspflicht des Vertragsstaates genügt, präzise und umfassende Kenntnisse des nationalen Rechts voraussetzt. Solch detaillierte Kenntnisse der nationalen Rechtsordnungen haben die Ausschussmitglieder jedoch nur selten, was nicht zuletzt mit den knappen personellen und zeitlichen Mitteln zusammenhängt. Trotz allem ist mit einer steigenden Bedeutung der Individualbeschwerde zu rechnen, insbesondere wenn es ge-

74 Artikel 14 Abs. 2 bis 4.

75 *Brun-Otto Bryde* (Fn. 14), S. 61, 75.

76 Wie bereits dargelegt wurde, ist das Übereinkommen staatengerichtet und begründet keine unmittelbar wirkenden subjektiven Rechte, die im Rahmen einer Individualbeschwerde als verletzt gerügt werden könnten.

77 Dazu zählen auch kommunale Selbstverwaltungskörperschaften, Communication No. 13/1998, Ziff. 6.6.

78 Diskriminierungen durch Private spielen im Rahmen der Individualbeschwerde also nur dann eine Rolle, wenn der Staat seiner Verpflichtung aus dem Übereinkommen nicht nachgekommen ist, Rechte zum Schutz gegen Diskriminierung durch Private einzuräumen, wie dies Art 5 lit. e) und f) fordern.

79 *Gabriele Britz* (Fn. 6), S. 388.

80 Freilich hindert dies CERD nicht daran, eine eigene Einschätzung der Rechtslage vorzunehmen und diese ggf. als Grundlage für die Feststellung einer Rechtsverletzung zu nehmen, vgl. *Brun-Otto Bryde* (Fn. 14), S. 75 mit Verweis auf das in Communication No. 16/1999 enthaltene Verfahren.

lingt, das Bewusstsein für die Bedeutung dieses Verfahrens in den einzelnen Vertragsstaaten zu stärken.<sup>81</sup>

81 General Recommendation XXVIII, Ziff. 1 lit. e), vom 19.3.2002.

# DIE ALLGEMEINEN EMPFEHLUNGEN DES AUSSCHUSSES FÜR DIE BESEITIGUNG DER RASSENDISKRIMINIERUNG

CERD A/87/18  
25. FEBRUAR 1972

## *Allgemeine Empfehlung I Die Verpflichtungen der Vertragsstaaten (Artikel 4) Fünfte Sitzung (1972)*

Auf der Grundlage der auf seiner Fünften Sitzung ausgewerteten Berichte, die von den Vertragsstaaten gemäß Artikel 9 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung eingereicht wurden, ist der Ausschuss zu dem Ergebnis gelangt, dass in einer Reihe von Vertragsstaaten die Gesetzgebung nicht jene Vorschriften enthielt, die in Artikel 4 (a) und (b) des Übereinkommens vorgesehen sind und deren Umsetzung (mit Rücksicht auf die Prinzipien, die in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte zum Ausdruck gebracht werden, und auf die Rechte, die in Artikel 5 des Übereinkommens ausdrücklich dargelegt werden) für alle Vertragsstaaten verbindlich sind.

Der Ausschuss empfiehlt deshalb, dass jene Vertragsstaaten, deren Gesetzgebung in dieser Hinsicht Mängel aufweist, ihre Gesetzgebung entsprechend ihren nationalen Gesetzgebungsverfahren durch Vorschriften zu ergänzen, die den Anforderungen des Artikels 4 (a) und (b) des Übereinkommens gerecht werden.

*Allgemeine Empfehlung II*  
**Die Verpflichtungen der Vertragsstaaten (Artikel 9)**  
*Fünfte Sitzung (1972)*

Der Ausschuss hat einige Berichte von Vertragsstaaten ausgewertet, in denen zum Ausdruck gebracht oder angenommen wird, dass Auskünfte, die in der Mitteilung des Ausschusses vom 28. Januar 1970 erwähnt werden (CERD/C/R.12), von solchen Staaten nicht vorgelegt zu werden brauchen, auf deren Hoheitsgebiet keine Rassendiskriminierung existiert.

Da jedoch alle Vertragsstaaten in Artikel 9 Abs. 1 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung zusichern, Berichte über die Maßnahmen einzureichen, die sie ergriffen haben, um den Vorschriften des Übereinkommens Wirkung zu verleihen, und da sämtliche Kategorien von Auskünften, die in der Mitteilung des Ausschusses vom 28. Januar 1970 aufgezählt werden, sich auf Verpflichtungen beziehen, die von den Vertragsstaaten nach dem Übereinkommen eingegangen werden, wendet sich diese Mitteilung an alle Vertragsstaaten, gleichgültig, ob auf ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet Rassendiskriminierung existiert oder nicht. Der Ausschuss begrüßt die Einbeziehung der notwendigen Auskünfte, entsprechend den in der zuvor erwähnten Mitteilung des Ausschusses genannten Titeln, in die Berichte all derjenigen Vertragsstaaten, die dies bisher versäumt haben.

*Allgemeine Empfehlung III  
Die Berichterstattung durch die Vertragsstaaten  
Sechste Sitzung (1972)*

Der Ausschuss hat einige Berichte von Vertragsstaaten ausgewertet, die Informationen über Maßnahmen enthalten, die ergriffen wurden, um Resolutionen von Organen der Vereinten Nationen im Hinblick auf Beziehungen mit rassistischen Regimes im südlichen Afrika umzusetzen.

Der Ausschuss weist darauf hin, dass sich die Vertragsstaaten im zehnten Absatz der Präambel des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung unter anderem »dazu entschlossen haben, eine internationale Gemeinschaft zu schaffen, die frei ist von jeder Form der Rassentrennung und Rassendiskriminierung«.

Er weist auch darauf hin, dass in Artikel 3 des Übereinkommens »die Vertragsstaaten die Rassentrennung und Apartheid verurteilen«.

Ferner weist der Ausschuss darauf hin, dass die Generalversammlung in ihrer Resolution 2784 (XXVI), Abschnitt III, unmittelbar nachdem sie den zweiten Jahresbericht des Ausschusses gewürdigt und bestimmte Ansichten und Empfehlungen befürwortet hat, »alle Handelspartner von Südafrika dazu aufrief, von jeder Handlung Abstand zu nehmen, die eine fortgesetzte Verletzung der Prinzipien und Ziele des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung durch Südafrika und das illegale Regime in Südrhodesien fördert«.

Der Ausschuss ist der Ansicht, dass Maßnahmen, die auf nationaler Ebene ergriffen werden, um den Vorschriften des Übereinkommens Wirkung zu verleihen, mit Maßnahmen auf internationaler Ebene in einem Wechselverhältnis stehen, die die Achtung der Prinzipien des Übereinkommens überall fördern sollen.

Der Ausschuss begrüßt, dass einige Vertragsstaaten in die gemäß Artikel 9 Abs. 1 des Übereinkommens eingereichten Berichte Informationen einbezogen haben, die den Status ihrer diplomatischen, wirtschaftlichen oder anderen Beziehungen mit den rassistischen Regimes im südlichen Afrika betreffen.

CERD A/90/18  
25. AUGUST 1973

*Allgemeine Empfehlung IV*

**Die demographische Zusammensetzung der Bevölkerung (Artikel 9)**  
**Achte Sitzung (1973)**

Der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung,

nach Auswertung der Berichte, die von den Vertragsstaaten gemäß Artikel 9 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung zur Siebten und Achten Sitzung eingereicht wurden,

eingedenk der Tatsache, dass die von den Vertragsstaaten an den Ausschuss gesandten Berichte so auskunftsreich wie nur möglich sein müssen,

bittet die Vertragsstaaten, in ihren Berichten gemäß Artikel 9 einschlägige Informationen über die demographische Zusammensetzung der Bevölkerung einzubeziehen, auf die in den Vorschriften des Artikels 1 des Übereinkommens verwiesen wird.

*Allgemeine Empfehlung V  
Die Berichterstattung durch die Vertragsstaaten (Artikel 7)  
Fünfzehnte Sitzung (1977)*

Der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung,

unter Berücksichtigung der Vorschriften der Artikel 7 und 9 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung,

überzeugt, dass der Kampf gegen Vorurteile, die zu Rassendiskriminierung führen, die Förderung von Verständnis, Toleranz und Freundschaft zwischen Rassen und ethnischen Gruppen sowie die Verbreitung der Prinzipien und Ziele der Charta der Vereinten Nationen und Menschenrechtserklärungen und anderer einschlägiger Abkommen, die von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet wurden, wichtige und wirksame Mittel zur Beseitigung der Rassendiskriminierung sind,

in der Erwägung, dass die Verpflichtungen gemäß Artikel 7 des Übereinkommens für alle Vertragsstaaten verbindlich sind und durch alle erfüllt werden müssen, einschließlich jener Staaten, die erklären, dass auf ihrem Hoheitsgebiet keine Rassendiskriminierung stattfindet, und dass deshalb alle Vertragsstaaten aufgefordert werden, Auskünfte über ihre Umsetzung der Vorschriften dieses Artikels in ihre Berichte aufzunehmen, die sie entsprechend Artikel 9 Abs. 1 des Übereinkommens vorlegen,

mit Bedauern feststellend, dass nur wenige Vertragsstaaten in den Berichten, die sie entsprechend Artikel 9 des Übereinkommens eingereicht haben, Auskünfte über ergriffene Maßnahmen einbezogen haben, die den Bestimmungen des Artikels 7 des Übereinkommens Wirkung verleihen sollen, und dass diese Auskünfte oft allgemein und oberflächlich gewesen sind,

eingedenk der Tatsache, dass der Ausschuss gemäß Artikel 9 Abs. 1 des Übereinkommens von den Vertragsstaaten weitere Auskünfte verlangen darf,

1. fordert, dass jeder Vertragsstaat, der dies bisher versäumt hat, in dem nächsten Bericht, den er entsprechend Artikel 9 des Übereinkommens oder in Form eines Sonderberichts einreicht, bevor der nächste periodische Bericht fällig wird – ausreichende Auskünfte über solche Maßnahmen einbe-

zieht, die ergriffen wurden, um den Bestimmungen des Artikels 7 des Übereinkommens Wirkung zu verleihen;

2. richtet die Aufmerksamkeit der Vertragsstaaten auf die Tatsache, dass gemäß Artikel 7 des Übereinkommens jene Auskünfte, auf die sich der vorangegangene Absatz bezieht, Angaben über die »unmittelbaren und wirksamen Maßnahmen« beinhalten sollen, die »in den Bereichen der Lehre, Erziehung, Kultur und Information« ergriffen wurden mit der Absicht:

- (a) »Vorurteile zu bekämpfen, die zu Rassendiskriminierung führen«;
- (b) »das Verständnis, die Toleranz und die Freundschaft unter den Völkern, rassischen und ethnischen Gruppen zu fördern«;
- (c) »die Ziele und Prinzipien der Charta der Vereinten Nationen, der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, der Erklärung der Vereinten Nationen über die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung« sowie des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung »zu verbreiten«.

*Allgemeine Empfehlung VI  
Überfällige Berichte (Artikel 9)  
Fünfundzwanzigste Sitzung (1982)*

Der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung,

eingedenk der Tatsache, dass eine beeindruckend große Anzahl von Staaten das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung ratifiziert haben oder ihm beigetreten sind,

eingedenk der Tatsache, dass Ratifikation allein noch nicht bedeutet, dass das Kontrollsysteem des Übereinkommens effektiv funktioniert,

in Erinnerung rufend, dass Artikel 9 des Übereinkommens die Vertragsstaaten verpflichtet, Erstberichte und periodische Berichte über jene Maßnahmen vorzulegen, die den Vorschriften des Übereinkommens Wirkung verleihen,

feststellend, dass zurzeit nicht weniger als 89 Berichte von 62 Staaten überfällig sind, dass 42 dieser Berichte 15 Staaten betreffen, bei denen jeweils 2 oder mehr Berichte ausstehen, und dass vier Erstberichte, die zwischen 1973 und 1978 fällig waren, nicht vorgelegt wurden,

mit Bedauern feststellend, dass weder Mahnungen des Generalsekretärs an die Vertragsstaaten noch die Einbeziehung der jeweiligen Information in die Jahresberichte für die Generalversammlung jemals die gewünschte Wirkung erzielt haben,

bittet die Generalversammlung:

- (a) die Situation zur Kenntnis zu nehmen;
- (b) ihre Autorität einzusetzen, um sicherzustellen, dass der Ausschuss seine Verpflichtungen nach dem Übereinkommen wirksamer erfüllen kann.

*Allgemeine Empfehlung VII*  
**Gesetzgebung zur Beseitigung der Rassendiskriminierung (Artikel 4)**  
*Zweiunddreißigste Sitzung (1985)*

Der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung,

nach Auswertung der periodischen Berichte der Vertragsstaaten über einen Zeitraum von 16 Jahren und in über 100 Fällen des sechsten, siebten oder achten periodischen Berichts von Vertragsstaaten,

eingedenk und in erneuter Bekräftigung seiner Allgemeinen Empfehlung I vom 24. Februar 1972 und seiner Entscheidung 3 (VII) vom 4. Mai 1973,

mit Befriedigung feststellend, dass die Vertragsstaaten in einer Anzahl von Berichten Auskünfte über spezifische Fälle gegeben haben, die die Umsetzung des Artikels 4 des Übereinkommens im Hinblick auf rassisches Diskriminierende Handlungen zum Gegenstand haben,

jedoch feststellend, dass bei einer Anzahl von Vertragsstaaten die zur Umsetzung von Artikel 4 des Übereinkommens notwendige Gesetzgebung nicht erlassen wurde und dass viele Vertragsstaaten noch nicht alle Anforderungen des Artikels 4 (a) und (b) des Übereinkommens erfüllt haben,

weiterhin in Erinnerung rufend, dass sich die Vertragsstaaten gemäß dem ersten Absatz des Artikels 4 unter gebührender Berücksichtigung der in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte niedergelegten Grundsätze und der in Artikel 5 des Übereinkommens ausdrücklich genannten Rechte »verpflichten, unmittelbare und positive Maßnahmen zu treffen, um jede Anstiftung zu Rassendiskriminierung und alle rassisches Diskriminierenden Handlungen zu beseitigen«,

die präventiven Aspekte des Artikels 4 berücksichtigend, die Rassismus und Rassendiskriminierung verhindern sowie vor Aktivitäten abschrecken sollen, die auf deren Förderung oder Anstiftung abzielen,

1. *empfiehlt* jenen Staaten, deren Gesetzgebung nicht mit den Vorschriften des Artikels 4 (a) und (b) des Übereinkommens übereinstimmt, die notwendigen Schritte zu unternehmen, um die zwingenden Anforderungen dieses Artikels zu erfüllen;

2. *ersucht* diejenigen Vertragstaaten, die dies bisher versäumt haben, den Ausschuss in ihren periodischen Berichten ausführlicher darüber zu informieren, wie und inwieweit die Vorschriften des Artikels 4 (a) und (b) effektiv umgesetzt wurden, und dazu die einschlägigen Textstellen in ihren Berichten zu zitieren;
3. *ersucht* jene Vertragsstaaten, die dies bisher versäumt haben, sich zu bemühen, in ihren periodischen Berichten mehr Informationen zu Gerichtsentscheidungen oder Entscheidungen sonstiger staatlicher Institutionen im Hinblick auf Rassendiskriminierung und insbesondere auf solche Straftaten, die in Artikel 4 (a) und (b) angesprochen werden, zur Verfügung zu stellen.

CERD A/45/18  
22. AUGUST 1990

*Allgemeine Empfehlung VIII  
Identifizierung mit einer bestimmten rassischen oder  
ethnischen Gruppe (Artikel 1 Abs. 1 und 4)  
Achtunddreißigste Sitzung (1990)*

Der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung,

nach Auswertung der Staatenberichte im Hinblick auf Auskünfte über die Art und Weise, wonach Individuen als Mitglieder einer bestimmten rassischen oder ethnischen Gruppe oder Gruppen identifiziert werden,

*ist der Ansicht*, dass eine derartige Identifizierung auf der Eigenidentifikation des betroffenen Individuums beruhen sollte, sofern keine Rechtfertigung für das Gegenteil vorhanden ist.

*Allgemeine Empfehlung IX  
Die Unabhängigkeit von Experten/innen (Artikel 8 Abs. 1)  
Achtunddreißigste Sitzung (1990)*

Der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung,

in der Erwägung, dass die Achtung der Unabhängigkeit der Experten/innen unerlässlich ist, um eine vollständige Einhaltung der Menschenrechte und der fundamentalen Freiheiten zu gewährleisten,

Artikel 8 Abs. 1 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung in Erinnerung rufend,

alarmiert durch die Neigung von Vertretern/innen von Vertragsstaaten, Organisationen und Gruppen, Druck auf Experten/innen ausüben, insbesondere auf jene, die als Berichterstatter/innen des jeweiligen Staates fungieren,

*empfiehlt dringend*, dass sie ohne Vorbehalt den Status der Ausschussmitglieder als unabhängige Experten/innen achten, deren Unvoreingenommenheit anerkannt ist und die in persönlicher Funktion dienen.

*Allgemeine Empfehlung X  
Technische Hilfe  
Neununddreißigste Sitzung (1991)*

Der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung,

eingedenk der Empfehlung des dritten Treffens der Vorsitzenden der Menschenrechtsvertragsorgane, die auch von der Generalversammlung bei ihrer fünfundvierzigsten Sitzung mit dem Ergebnis befürwortet wurde, dass eine Reihe von Seminaren oder Workshops auf nationaler Ebene zur Ausbildung der an der Anfertigung der Staatenberichte Beteiligten organisiert werden soll,

darüber besorgt, dass bestimmte Vertragsstaaten des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung es fortwährend unterlassen, ihre Verpflichtungen zur Berichterstattung nach dem Übereinkommen zu erfüllen,

überzeugt, dass auf nationaler Ebene organisierte Ausbildungskurse und Workshops für diejenigen, die für die Anfertigung der Staatenberichte verantwortlich sind, eine unschätzbare Hilfe sein könnten,

1. ersucht den Generalsekretär, so bald wie möglich in Konsultation mit den betreffenden Vertragsstaaten geeignete nationale Ausbildungskurse und Workshops für ihre Berichterstatter/innen zu organisieren;
2. *empfiehlt*, bei der Leitung solcher Ausbildungskurse und Workshops, soweit angemessen, die Dienste des Personalstabs des Zentrums für Menschenrechte und der Experten/innen des Ausschusses für die Beseitigung der Rassendiskriminierung in Anspruch zu nehmen.

*Allgemeine Empfehlung XI  
Nicht-Staatsangehörige (Artikel 1)  
Zweiundvierzigste Sitzung (1993)*

1. Artikel 1 Abs. 1 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung definiert den Begriff »Rassendiskriminierung«. Artikel 1 Abs. 2 nimmt von dieser Definition Unterscheidungen aus, die ein Vertragsstaat zwischen eigenen und fremden Staatsangehörigen vornimmt. Artikel 1 Abs. 3 qualifiziert Artikel 1 Abs. 2, indem er vorsieht, dass die Vertragsstaaten unter den Nicht-Staatsangehörigen nicht Angehörige eines bestimmten Staates diskriminieren dürfen.
2. Der Ausschuss hat festgestellt, dass Artikel 1 Abs. 2 gelegentlich so interpretiert worden ist, als würde er die Vertragsstaaten von jeder Verpflichtung befreien, über Angelegenheiten zu berichten, die sich auf Ausländergesetzgebung beziehen. Der Ausschuss bekräftigt daher, dass die Vertragsstaaten verpflichtet sind, vollumfänglich über die Ausländergesetzgebung und ihre Umsetzung zu berichten.
3. Der Ausschuss bekräftigt weiterhin, dass Artikel 1 Abs. 2 nicht so interpretiert werden darf, dass er die Rechte und Freiheiten beeinträchtigt, die in anderen Instrumenten, insbesondere in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, dem Internationalen Pakt über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte und dem Internationalen Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte, anerkannt und zum Ausdruck gebracht sind.

*Allgemeine Empfehlung XII  
Nachfolgestaaten  
Zweiundvierzigste Sitzung (1993)*

- Der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung,  
die universelle Mitgliedschaft der Staaten am Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung betonend,  
eingedenk des Entstehens von Nachfolgestaaten als Ergebnis der Auflösung von Staaten,
1. ermutigt solche Nachfolgestaaten, die dies bisher versäumt haben, dem Generalsekretär als Depositario des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung zu bestätigen, dass sie weiterhin an die Verpflichtungen dieses Übereinkommens gebunden sind, falls die Vorgängerstaaten Vertragsstaaten waren;
  2. lädt die Nachfolgestaaten, die es bisher versäumt haben, ein, dem Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung beizutreten, falls die Vorgängerstaaten keine Vertragsstaaten waren;
  3. lädt die Nachfolgestaaten ein, die Bedeutung der abzugebenden Erklärung gemäß Artikel 14 Abs. 1 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung zu erwägen, welche die Zuständigkeit des Ausschusses für die Beseitigung der Rassendiskriminierung anerkennt, Individualbeschwerden anzunehmen und zu prüfen.

*Allgemeine Empfehlung XIII  
Die Ausbildung im Menschenrechtsschutz für Beamte/innen  
mit Polizeibefugnissen  
Zweiundvierzigste Sitzung (1993)*

1. Gemäß Artikel 2 Abs. 1 des Internationalen Übereinkommens zur Be seitigung jeder Form von Rassendiskriminierung haben die Vertragsstaaten zugesichert, dass sich staatliche nationale und lokale Behörden und öffent liche Einrichtungen nicht an Handlungen oder Praktiken der Rassendiskriminierung beteiligen; ferner haben die Vertragsstaaten zugesichert, alle Rechte, die in Artikel 5 des Übereinkommens aufgelistet sind, für jeden Menschen ohne Unterscheidung aufgrund der Rasse, der Hautfarbe oder der nationalen oder ethnischen Herkunft zu gewährleisten.
2. Die Erfüllung dieser Verpflichtungen hängt, insbesondere im Hinblick auf Festnahmen und Inhaftierungen, sehr stark von nationalen Beamten/innen mit Polizeibefugnissen und davon ab, ob diese Beamten/innen angemessen über die Verpflichtungen informiert sind, die ihre Staaten im Rahmen des Übereinkommens eingegangen sind. Beamte/innen mit Polizeibefugnissen sollten eine intensive Ausbildung erhalten, um zu gewährleisten, dass sie bei der Durchführung ihrer Pflichten die menschliche Würde achten und schützen sowie die Menschenrechte eines jeden ohne Unterscheidung aufgrund der Rasse, der Hautfarbe oder der nationalen oder ethnischen Herkunft wahren und verteidigen.
3. Mit Blick auf die Einführung von Artikel 7 des Übereinkommens ruft der Ausschuss die Vertragsstaaten auf, die Ausbildung von Beamten/innen mit Polizeibefugnissen zu überprüfen und zu verbessern, so dass die Normen des Übereinkommens ebenso wie der Verhaltenskodex für Beamte/innen mit Polizeibefugnissen (1979)<sup>\*</sup> vollumfänglich umgesetzt werden. Die Vertragsstaaten sollten auch in ihren periodischen Berichten diesbezügliche Informationen einbeziehen.

\* Es handelt sich um den »Code of Conduct for Law Enforcement Officials«, die deutsche Übersetzung engt den Begriff der »law enforcement officials« mit der Bezeichnung »Beamte/innen mit Polizeibefugnissen« etwas ein.

*Allgemeine Empfehlung XIV*  
**Die Definition von Diskriminierung (Artikel 1 Abs. 1)**  
*Zweiundvierzigste Sitzung (1993)*

1. Das Diskriminierungsverbot stellt, zusammen mit der Gleichheit vor dem Gesetz und dem gleichen Schutz des Gesetzes, ein fundamentales Prinzip für den Schutz der Menschenrechte dar. Der Ausschuss möchte die Aufmerksamkeit der Vertragsstaaten auf bestimmte Merkmale der Definition von Rassendiskriminierung in Artikel 1 Abs. 1 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung lenken. Er ist der Ansicht, dass dem Ausdruck »beruhend auf« (»based on«) keine unterschiedliche Bedeutung im Vergleich zu »aufgrund von« (»on the grounds of«) in Absatz 7 der Präambel zukommt. Eine Unterscheidung wäre unvereinbar mit dem Übereinkommen, wenn sie entweder den Zweck oder die Wirkung hat, bestimmte Rechte und Freiheiten einzuschränken. Dies wird durch die Verpflichtung des Artikels 2 Abs. 1 (c) bekräftigt, alle Gesetze oder Praktiken für nichtig zu erklären, die die Wirkung haben, Rassendiskriminierung zu erzeugen oder fortbestehen zu lassen.
2. Der Ausschuss stellt fest, dass eine Differenzierung in der Behandlung keine Diskriminierung darstellt, wenn die Kriterien für eine solche Differenzierung, beurteilt vor dem Hintergrund der Ziele und Zwecke des Übereinkommens, legitim sind oder in Artikel 1 Abs. 4 des Übereinkommens vorgesehen sind. Bei der Auswertung der bisher angewandten Kriterien ist der Ausschuss bereit anzuerkennen, dass eine bestimmte Handlung verschiedene Zielsetzungen haben kann. Bei dem Versuch zu bestimmen, ob eine Handlung eine mit dem Übereinkommen unvereinbare Wirkung hat, wird der Ausschuss darauf achten, ob diese Handlung ungerechtfertigte ungleiche Auswirkungen auf eine Gruppe hat, die sich durch ihre Rasse, Hautfarbe, Abstammung oder nationale oder ethnische Herkunft unterscheidet.
3. Artikel 1 Abs. 1 des Übereinkommens bezieht sich auch auf politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Bereiche; die damit zusammenhängenden Rechte und Freiheiten sind in Artikel 5 aufgeführt.

*Allgemeine Empfehlung XV*

**Organisierte Gewalt aufgrund ethnischer Herkunft (Artikel 4)**

*Zweiundvierzigste Sitzung (1993)*

1. Als das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung angenommen wurde, wurde Artikel 4 als Bestimmung mit zentraler Bedeutung für den Kampf gegen Rassendiskriminierung angesehen. Zu damaliger Zeit herrschte eine weit verbreitete Angst vor einem Wiederaufleben autoritärer Ideologien. Das Verbot, Ideen zu verbreiten, die die Überlegenheit einer Rasse behaupten, und das Verbot von solchen organisierten Aktivitäten, die mit hoher Wahrscheinlichkeit Personen zu Rassengewalt anstiften, wurde als besonders wesentlich angesehen. Seitdem hat der Ausschuss Beweismaterial zu organisierter Gewalt erhalten, die auf ethnischer Herkunft und der politischen Ausbeutung von ethnischer Unterscheidung beruhen. Demnach kommt der Umsetzung von Artikel 4 nunmehr gesteigerte Bedeutung zu.
2. Der Ausschuss ruft seine Allgemeine Empfehlung VII in Erinnerung, in der er erklärt, dass die Vorschriften des Artikels 4 zwingenden Charakters sind. Um diese Verpflichtungen zu erfüllen, müssen die Vertragsstaaten nicht nur geeignete Gesetzgebung erlassen, sondern auch gewährleisten, dass sie wirksam durchgesetzt wird. Da die Androhung und Anwendung von Rassengewalt leicht weitere Gewalthandlungen auslösen und eine feindselige Atmosphäre schaffen, kann nur unverzügliches Einschreiten als wirksame Antwort angesehen werden.
3. Artikel 4 (a) fordert die Vertragsstaaten auf, vier Kategorien von Fehlverhalten unter Strafe zu stellen:
  - (i) die Verbreitung von Ideen, die sich auf die Überlegenheit einer Rasse oder auf Rassenhass gründen; (ii) jedes Anstiften zu Rassendiskriminierung; (iii) jede Gewalttätigkeit gegen eine Rasse oder eine Personengruppe anderer Hautfarbe oder ethnischer Herkunft; und (iv) die Aufstachelung dazu.
4. Nach Ansicht des Ausschusses ist das Verbot der Verbreitung aller Ideen, die auf der Überlegenheit einer Rasse oder auf Rassenhass beruhen, mit dem Recht auf Meinungsfreiheit und Meinungsäußerung vereinbar. Dieses Recht wird in Artikel 19 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte zum Ausdruck gebracht und in Artikel 5 (d) (viii) des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung

in Erinnerung gerufen. Seine Bedeutung für Artikel 4 wird in Artikel 4 selbst festgestellt. Die Ausübung dieses Rechts durch den Staatsangehörigen bringt gewisse Pflichten und Verantwortlichkeiten mit sich, die in Artikel 29 Abs. 2 der Allgemeinen Erklärung spezifiziert werden, wobei die Verpflichtung, keine rassistischen Ideen zu verbreiten, von besonderer Bedeutung ist. Der Ausschuss wünscht ferner die Aufmerksamkeit der Vertragsstaaten auf Artikel 20 des Internationalen Pakts über Bürgerliche und Politische Rechte zu lenken, auf dessen Grundlage jedes Eintreten für nationalen, rassischen oder religiösen Hass, mit dem zu Diskriminierung, Feindseligkeit oder Gewalt aufgestachelt wird, durch Gesetz verboten werden soll.

5. Artikel 4 (a) stellt auch die Finanzierung rassistischer Handlungen unter Strafe. Dies bedeutet für den Ausschuss, auch die oben in Absatz 3 erwähnten Handlungen darin einzuschließen, das heißt Aktivitäten, die sich aus ethnischen oder rassischen Unterscheidungen ergeben. Der Ausschuss ruft die Vertragsstaaten auf zu prüfen, ob ihr innerstaatliches Recht und dessen Umsetzung diese Anforderungen erfüllen.

6. Einige Staaten haben zum Ausdruck gebracht, dass es innerhalb ihrer Gesetzesordnung nicht angemessen sei, eine Organisation für illegal zu erklären, bevor ihre Mitglieder auch rassistisch motivierte Diskriminierung gefördert oder dazu aufgestachelt haben. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass Artikel 4 (b) solchen Staaten die weiter reichende Verpflichtung auferlegt, gegenüber solchen Organisationen wachsam zu sein und so früh wie möglich gegen sie vorzugehen. Diese Organisationen müssen ebenso wie andere organisierte Propagandatätigkeiten für illegal erklärt und verboten werden. Die Teilnahme an diesen Organisationen muss unmittelbar unter Strafe gestellt werden.

7. Artikel 4 (c) des Übereinkommens umreißt die Verpflichtungen von Behörden. Behörden sind auf allen administrativen Ebenen, einschließlich der Kommunen, durch diesen Absatz gebunden. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass die Vertragsstaaten sicherstellen müssen, dass diese Verpflichtungen eingehalten werden und darüber berichtet wird.

*Allgemeine Empfehlung XVI*

***Die Bezugnahme auf die Lage in anderen Staaten (Artikel 9)***

*Zweiundvierzigste Sitzung (1993)*

1. Gemäß Artikel 9 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung haben die Vertragsstaaten zu gesichert, dem Generalsekretär der Vereinten Nationen Berichte über die zur Durchführung des Übereinkommens getroffenen Maßnahmen zur Beratung durch den Ausschuss vorzulegen.
2. Mit Blick auf diese Verpflichtung der Vertragsstaaten hat der Ausschuss festgestellt, dass manche Berichte gelegentlich auf Situationen verwiesen haben, die in anderen Staaten existieren.
3. Aus diesem Grund möchte der Ausschuss die Vertragsstaaten an die Vorschriften des Artikels 9 des Übereinkommens erinnern, der den Inhalt ihrer Berichte betrifft. Dabei haben sie Artikel 11 zu berücksichtigen, in dem das einzige Verfahrensmittel enthalten ist, das Staaten zur Verfügung steht, um die Aufmerksamkeit des Ausschusses auf Situationen zu lenken, von denen sie der Ansicht sind, dass ein bestimmter anderer Staat die Vorschriften des Übereinkommens nicht entsprechend umsetzt.

*Allgemeine Empfehlung XVII*  
**Die Schaffung nationaler Institutionen zur Umsetzung  
des Übereinkommens**  
*Zweiundvierzigste Sitzung (1993)*

Der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung,

in Anbetracht der Praxis der Vertragsstaaten bei der Umsetzung des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung,

überzeugt von der Notwendigkeit, die Schaffung nationaler Institutionen zur Umsetzung des Übereinkommens weiterhin zu fördern,

die Notwendigkeit betonend, die Umsetzung des Übereinkommens weiterhin zu stärken,

1. *empfiehlt den Staaten*, nationale Ausschüsse oder andere geeignete Organe zu schaffen, wobei sie, *mutatis mutandis*, jene Prinzipien berücksichtigen müssen, die sich auf den Status nationaler Institutionen beziehen, die sich im Anhang der Resolution 1992/54 vom 3. März 1992 der Menschenrechtskommission befinden, um unter anderem folgenden Zwecken zu dienen:

(a) die Achtung für den Genuss der Menschenrechte ohne jede Diskriminierung zu fördern, wie ausdrücklich in Artikel 5 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vorgesehen;

(b) die Regierungspolitik zu überprüfen, die darauf ausgerichtet ist, vor Rassendiskriminierung zu schützen;

(c) die Übereinstimmung der Gesetzgebung mit dem Übereinkommen zu überprüfen;

(d) die Öffentlichkeit über die Verpflichtungen der Vertragsstaaten nach dem Übereinkommen zu unterrichten;

(e) die Regierung bei der Anfertigung der Berichte zu unterstützen, die dem Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung vorgelegt werden;

2. *und empfiehlt außerdem*, dass solche nationalen Ausschüsse bei der Anfertigung der Berichte mit eingebunden und möglicherweise in Regierungsdelegationen einbezogen werden sollten, um den Dialog zwischen dem Ausschuss für die Beseitigung von Rassendiskriminierung und dem Vertragsstaat zu intensivieren.

*Allgemeine Empfehlung XVIII  
Die Einrichtung eines Internationalen Strafgerichtshofs  
zur Verfolgung von Verbrechen gegen die Menschlichkeit  
Vierundvierzigste Sitzung (1994)*

Der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung,

alarmiert über die wachsende Anzahl von rassisch und ethnisch motivierten Massakern und Grausamkeiten in verschiedenen Regionen der Welt;

überzeugt, dass die Straflosigkeit der Täter ein bedeutender Faktor ist, der zu einem wiederholten Auftreten dieser Verbrechen beiträgt,

überzeugt von der Notwendigkeit, so rasch wie möglich einen internationalen Gerichtshof mit allgemeiner Zuständigkeit zu schaffen, um Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und schwere Vertragsverletzungen der Genfer Konventionen aus dem Jahr 1949 und der dazu gehörigen Zusatzprotokolle aus dem Jahr 1977 zu verfolgen,

eingedenk der Arbeit, die bereits durch die Völkerrechtskommission zu dieser Frage geleistet wurde und der Ermutigung, die in dieser Hinsicht durch die Generalversammlung in ihrer Resolution 48/31 vom 9. Dezember 1993 ausgesprochen wurde,

eingedenk der Resolution 872 (1993) des Sicherheitsrats vom 25. Mai 1993, die einen Internationalen Gerichtshof zur Verfolgung von Personen schafft, die für schwere Verletzungen des humanitären Völkerrechts auf dem Territorium des früheren Jugoslawiens verantwortlich sind,

1. *ist der Ansicht*, dass ein Internationaler Strafgerichtshof mit allgemeiner Zuständigkeit dringend geschaffen werden sollte, um Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu verfolgen, einschließlich Mord, Ausrottung, Versklavung, Verschleppung, Gefangennahme, Folter, Vergewaltigung, Verfolgungen aus politischen, rassischen und religiösen Gründen sowie anderer unmenschlicher Handlungen, die sich gegen die Zivilbevölkerung richten, und schwerer Vertragsverletzungen der Genfer Konventionen aus dem Jahr 1949 und den dazu gehörigen Zusatzprotokollen aus dem Jahr 1977;

2. *bittet den Generalsekretär dringend*, die zuständigen Organe und Gremien der Vereinten Nationen, einschließlich des Sicherheitsrates, auf die vorliegende Empfehlung aufmerksam zu machen;
3. *fordert den Hohen Kommissar für Menschenrechte auf* sicherzustellen, dass alle relevanten Informationen, die mit den in Absatz 1 genannten Verbrechen zusammenhängen, vom Zentrum für Menschenrechte systematisch gesammelt werden, so dass sie für den Internationalen Gerichtshof unmittelbar zur Verfügung stehen, sobald derselbe eingerichtet worden ist.

*Allgemeine Empfehlung XIX  
Rassentrennung und Apartheid (Artikel 3)  
Siebenundvierzigste Sitzung (1995)*

1. Der Ausschuss für die Beseitigung von Rassendiskriminierung lenkt die Aufmerksamkeit der Vertragsstaaten auf den Wortlaut von Artikel 3, durch den die Vertragsstaaten zusichern, alle Praktiken der Rassentrennung und Apartheid in ihren Hoheitsgebieten zu verhindern, zu verbieten und zu unterbinden. Es mag sein, dass sich die Erwähnung von Apartheid ausschließlich auf Südafrika bezieht, aber in der Form, in der der Artikel angenommen wurde, verbietet er Rassentrennung in allen Ländern.
2. Der Ausschuss ist der Meinung, dass die Verpflichtung, alle Praktiken dieser Art zu unterbinden, auch die Verpflichtung beinhaltet, die Folgen solcher Praktiken zu beseitigen, die durch frühere Regierungen in dem Staat unterhalten oder toleriert wurden oder die dem Staat durch fremde Mächte auferlegt wurden.
3. Obgleich eine vollständige oder teilweise Rassentrennung in manchen Ländern durch politische Maßnahmen der Regierung geschaffen worden ist, ist der Ausschuss der Ansicht, dass die teilweise Rassentrennung auch als ein unbeabsichtigtes Nebenprodukt aufgrund von Handlungen von Privatpersonen entstehen kann. In vielen Städten sind die Wohngebiete durch Unterschiede im Einkommen gekennzeichnet, die manchmal wiederum mit Unterschieden der Rasse, Hautfarbe, Abstammung und der nationalen oder ethnischen Herkunft verbunden sind. So kann es vorkommen, dass Bewohner stigmatisiert werden und Individuen eine Form der Diskriminierung erleiden, in der rassistische Gründe mit anderen Gründen zusammentreffen.
4. Der Ausschuss bekräftigt deshalb, dass Rassentrennung auch ohne jegliche Initiative oder direkte Einmischung öffentlicher Einrichtungen entstehen kann. Die Vertragsstaaten werden gebeten, alle Tendenzen zu beobachten, die zu Rassentrennung führen können, und darauf hinzuarbeiten, alle sich daraus ergebenden negativen Folgen zu unterbinden und die entsprechenden Maßnahmen in ihren periodischen Berichten zu erwähnen.

*Allgemeine Empfehlung XX*  
***Die diskriminierungsfreie Umsetzung der Rechte und Freiheiten***  
***(Artikel 5)***  
***Achtundvierzigste Sitzung (1996)***

1. Artikel 5 des Übereinkommens enthält die Verpflichtung der Vertragsstaaten, den Genuss bürgerlicher, politischer, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte und Freiheiten ohne Rassendiskriminierung zu gewährleisten. Es sollte zur Kenntnis genommen werden, dass die in Artikel 5 erwähnten Rechte und Freiheiten keine erschöpfende Aufzählung darstellen. Wie in der Präambel des Übereinkommens erwähnt, stehen an der Spitze dieser Rechte und Freiheiten jene, die sich aus der Charta der Vereinten Nationen und der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte herleiten. Die meisten dieser Rechte sind in den Internationalen Menschenrechtspakten ausgearbeitet worden. Alle Vertragsstaaten sind deshalb verpflichtet, den Genuss der Menschenrechte anzuerkennen und zu schützen. Jedoch kann die Art und Weise, wie diese Verpflichtungen in die Gesetzesordnungen der Vertragsstaaten übertragen werden, differieren. Abgesehen davon, dass Artikel 5 verlangt, dass die Gewährleistung der Menschenrechte frei von Rassendiskriminierung sein soll, schafft er keine bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen oder kulturellen Rechte, sondern setzt die Existenz und Anerkennung dieser Rechte voraus. Das Übereinkommen verpflichtet die Staaten, Rassendiskriminierung bei der Inanspruchnahme der entsprechenden Menschenrechte zu verbieten und zu beseitigen.
2. Wann immer ein Staat den in Artikel 5 aufgelisteten Rechten Beschränkungen auferlegt, die vorgeblich auf jeden Menschen innerhalb seines Hoheitsgebiets anzuwenden sind, muss er sicherstellen, dass die Einschränkung weder dem Zweck noch der Wirkung nach mit Artikel 1 des Übereinkommens – als einem integralen Bestandteil der internationalen Menschenrechtsnormen – unvereinbar ist. Zur Klärung, ob dies der Fall ist, obliegt es dem Ausschuss, weiter gehende Auskünfte zu verlangen, um sicherstellen zu können, dass keine solche Einschränkung zu Rassendiskriminierung führt.
3. Viele der in Artikel 5 erwähnten Rechte und Freiheiten, zum Beispiel das Recht auf gleiche Behandlung vor den Gerichten, müssen von allen Personen, die in dem jeweiligen Staat leben, wahrgenommen werden können; andere Rechte, wie zum Beispiel an Wahlen teilzunehmen, zu wählen und gewählt zu werden, sind Rechte von Staatsangehörigen.

4. Es wird den Vertragsstaaten empfohlen, über die diskriminierungsfreie Umsetzung sämtlicher Rechte und Freiheiten, auf die in Artikel 5 des Übereinkommens verwiesen wird, im Einzelnen zu berichten.
5. Die Rechte und Freiheiten, auf die in Artikel 5 des Übereinkommens Bezug genommen wird, und alle ähnlichen Rechte sollen durch den Vertragsstaat geschützt werden. Ein solcher Schutz kann auf verschiedene Weise erzielt werden, sei es durch öffentliche Institutionen, sei es durch Aktivitäten privater Einrichtungen. In jedem Fall hat der betroffene Vertragsstaat jedoch die Verpflichtung, die wirksame Umsetzung des Übereinkommens zu gewährleisten und gemäß Artikel 9 des Übereinkommens darüber zu berichten. In Fällen, in denen private Einrichtungen die Wahrung von Rechten oder die Chancengleichheit beeinflussen, muss der Vertragsstaat sicherstellen, dass das Ergebnis weder den Zweck noch die Wirkung hat, Rassendiskriminierung zu erzeugen oder andauern zu lassen.

*Allgemeine Empfehlung XXI  
Das Recht auf Selbstbestimmung  
Achtundvierzigste Sitzung (1996)*

1. Der Ausschuss stellt fest, dass sich ethnische oder religiöse Gruppen oder Minderheiten oft auf das Recht auf Selbstbestimmung als Grundlage für ein vorgeblieches Recht der Abspaltung beziehen. In diesem Zusammenhang möchte der Ausschuss nachfolgende Ansichten zum Ausdruck bringen:
2. Das Recht auf Selbstbestimmung der Völker ist ein fundamentales Prinzip des Völkerrechts. Es ist in Artikel 1 der Charta der Vereinten Nationen, in Artikel 1 des Internationalen Pakts über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte, in Artikel 1 des Internationalen Pakts über Bürgerliche und Politische Rechte sowie in anderen internationalen Menschenrechtsabkommen verankert. Der Internationale Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte sieht sowohl das Recht der Völker auf Selbstbestimmung wie auch das Recht ethnischer, religiöser oder sprachlicher Minderheiten vor, ihre eigene Kultur zu pflegen, ihre eigene Religion zu bekennen und auszuüben und sich ihrer eigenen Sprache zu bedienen.
3. Der Ausschuss betont, dass gemäß der Erklärung über Grundsätze des Völkerrechts betreffend freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen den Staaten in Übereinstimmung mit der Charta der Vereinten Nationen, von der VN-Generalversammlung in ihrer Resolution 2625 (XXV) vom 24. Oktober 1970 bekräftigt, die Staaten die Pflicht haben, das Recht der Völker auf Selbstbestimmung zu fördern. Die Umsetzung des Prinzips der Selbstbestimmung fordert jedoch alle Staaten auf, einzeln und gemeinsam die universelle Achtung und Einhaltung der Menschenrechte und fundamentalen Freiheiten gemäß der Charta der Vereinten Nationen zu fördern. In diesem Zusammenhang lenkt der Ausschuss die Aufmerksamkeit der Regierungen auf die von der Generalversammlung in ihrer Resolution 47/135 vom 18. Dezember 1992 verabschiedete Erklärung über die Rechte von Personen, die zu nationalen, ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten gehören.
4. Im Hinblick auf die Selbstbestimmung der Völker müssen zwei Aspekte unterschieden werden. Das Selbstbestimmungsrecht der Völker hat einen internen Aspekt, der gleichbedeutend ist mit dem Recht aller Völker, ihrer wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung frei und ohne

äußere Einmischung nachzugehen. In dieser Hinsicht besteht, wie auch in Artikel 5 (c) des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung erwähnt, eine Verbindung mit dem Recht jedes Staatsangehörigen, sich auf jeder Ebene an der Wahrnehmung öffentlicher Angelegenheiten zu beteiligen. Regierungen sind infolgedessen gehalten, die gesamte Bevölkerung ohne Unterscheidung nach Rasse, Hautfarbe, Abstammung oder nationaler oder ethnischer Herkunft zu vertreten. Der äußere Aspekt der Selbstbestimmung setzt voraus, dass alle Völker das Recht haben, frei über ihren politischen Status und ihren Platz in der internationalen Gemeinschaft zu bestimmen, beruhend auf dem Prinzip gleicher Rechte und veranschaulicht durch die Befreiung der Völker vom Kolonialismus und durch das Verbot, Völker einer fremden Unterjochung, Beherrschung und Ausbeutung zu unterwerfen.

5. Um die Rechte aller Völker innerhalb eines Staates vollständig zu achten, werden die Regierungen erneut aufgerufen, internationalen Menschenrechtsverträgen, insbesondere dem Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, beizutreten und sie vollständig umzusetzen. Zudem muss die Politik vom Schutz der Individualrechte ohne Diskriminierung aufgrund rassischer und ethnischer Gründe, der Stammeszugehörigkeit, der Religion oder anderer Gründe bestimmt sein. Gemäß Artikel 2 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung und anderen relevanten internationalen Dokumenten, sollten die Regierungen die Rechte von Personen, die ethnischen Gruppen angehören, berücksichtigen, insbesondere im Hinblick auf ihr Recht, ein Leben in Würde zu führen, ihre Kultur zu bewahren, an den Errungenschaften des nationalen Wachstums gerecht teilzuhaben und an der Arbeit der Regierungen jener Länder, deren Staatsangehörige sie sind, teilzunehmen. Ebenso sollten die Regierungen in Betracht ziehen, innerhalb ihrer jeweiligen konstitutionellen Rahmenbedingungen Staatsangehörige, die ethnischen oder sprachlichen Gruppen angehören, mit dem Recht auszustatten, soweit angemessen, die für die Erhaltung der Identität solcher Personen oder Gruppen besonders relevanten Tätigkeiten auszuüben.

6. Der Ausschuss betont, dass in Übereinstimmung mit der »Friendly Relations«-Erklärung, keine der Handlungen des Ausschusses so auszulegen ist, als berechtigten oder ermutigten sie zu einer vollständigen oder teilweisen Beeinträchtigung oder Zersplitterung der territorialen Integrität oder politischen Einheit von souveränen und unabhängigen Staaten, deren Verhalten mit dem Prinzip gleicher Rechte und der Selbstbestimmung der Völker übereinstimmen und die eine Regierung haben, die das gesamte Volk ohne Unterscheidung nach Rasse, Glauben oder Hautfarbe repräsentiert.

Nach Ansicht des Ausschusses wird im Völkerrecht ein generelles Recht der Völker, unilateral eine Abspaltung von einem Staat zu erklären, nicht anerkannt. In dieser Hinsicht folgt der Ausschuss den Ansichten, die in der Agenda für den Frieden (Abs. 17 ff.) zum Ausdruck gebracht werden, dass nämlich ein Auseinanderbrechen von Staaten dem Schutz der Menschenrechte ebenso wie der Bewahrung von Frieden und Sicherheit schaden kann. Dies schließt gleichwohl nicht die Möglichkeit von Abmachungen aus, die durch freie Vereinbarungen aller beteiligten Parteien erreicht werden.

*Allgemeine Empfehlung XXII  
Artikel 5 und Flüchtlinge sowie Vertriebene  
Neunundvierzigste Sitzung (1996)*

Der Ausschuss für die Beseitigung von Rassendiskriminierung,

eingedenk der Tatsache, dass militärische, nichtmilitärische und/oder ethnische Konflikte in vielen Teilen der Welt zu massiven Flüchtlingsströmen und Vertreibungen von Menschen aufgrund ethnischer Kriterien geführt haben,

in der Erwägung, dass die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung proklamieren, dass alle Menschen frei und gleich in ihrer Würde und ihren Rechten geboren sind und dass jeder Mensch zu allen darin enthaltenen Rechten und Freiheiten ohne jegliche Unterscheidung, insbesondere aufgrund der Rasse, Hautfarbe, Abstammung, nationaler oder ethnischer Herkunft, berechtigt ist,

erinnernd an das Übereinkommen aus dem Jahr 1951 und das Protokoll aus dem Jahr 1967 zum Status von Flüchtlingen als Hauptquellen des internationalen Systems für den Schutz von Flüchtlingen im Allgemeinen,

1. lenkt die Aufmerksamkeit der Vertragsstaaten auf Artikel 5 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung sowie auf die Allgemeine Empfehlung XX (48) des Ausschusses zu Artikel 5 und wiederholt, dass das Übereinkommen die Vertragsstaaten verpflichtet, Diskriminierung aufgrund der Rasse bei der Inanspruchnahme bürgerlicher, politischer, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte und Freiheiten zu verbieten und zu beseitigen;

2. betont in dieser Hinsicht, dass:

- (a) alle Flüchtlinge und Vertriebenen das Recht haben, frei und unter sicheren Bedingungen in ihr ursprüngliches Heimatland zurückzukehren;
- (b) die Vertragsstaaten verpflichtet sind sicherzustellen, dass die Rückkehr der Flüchtlinge und Vertriebenen freiwillig ist, und das Verbot der Zurückweisung, Auslieferung und Abschiebung von Flüchtlingen (Prinzip des Non-Refoulement) zu beachten;

- (c) alle Flüchtlinge und Vertriebenen nach der Rückkehr in ihr ursprüngliches Heimatland das Recht auf Rückgabe von Eigentum haben, das ihnen im Verlauf des Konflikts entzogen wurde, und dass sie für jegliches Eigentum, das ihnen nicht zurückgegeben werden kann, eine angemessene Entschädigung erhalten. Jegliche Verpflichtungen oder Feststellungen, die in diesem Zusammenhang unter Zwang eingegangen wurden, sind null und nichtig;
- (d) alle Flüchtlinge und Vertriebenen nach der Rückkehr in ihr ursprüngliches Heimatland das Recht haben, vollständig und gleichberechtigt auf allen Ebenen an öffentlichen Angelegenheiten teilzunehmen, gleichen Zugang zu öffentlichen Einrichtungen zu haben und Hilfe auf Wiedereingliederung zu erhalten.

*Allgemeine Empfehlung XXIII*

**Indigene Völker**

*Einundfünfzigste Sitzung (1997)*

1. In der Tätigkeit des Ausschusses für die Beseitigung von Rassendiskriminierung, und zwar insbesondere bei der Überprüfung der Staatenberichte gemäß Artikel 9 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, ist die Situation der indigenen Völker schon immer eine Angelegenheit gewesen, die genau verfolgt wurde und Besorgnis auslöste. In dieser Hinsicht hat der Ausschuss ständig bekräftigt, dass die Diskriminierung indigener Völker in den Geltungsbereich des Übereinkommens fällt und dass alle geeigneten Maßnahmen ergriffen werden müssen, um derartige Diskriminierungen zu bekämpfen und zu beseitigen.
2. Der Ausschuss weist darauf hin, dass die Generalversammlung die Internationale Dekade der Indigenen Völker der Welt ausgerufen hat, die mit dem 10. Dezember 1994 beginnt und bekräftigt erneut, dass die Vorschriften des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung auf indigene Völker anzuwenden sind.
3. Der Ausschuss ist sich der Tatsache bewusst, dass indigene Völker in vielen Regionen der Welt diskriminiert worden sind und noch immer diskriminiert werden, dass sie ihrer Menschenrechte und Grundfreiheiten beraubt worden sind und noch immer werden und insbesondere, dass sie ihr Land und ihre Ressourcen an Kolonialherren, kommerzielle und staatliche Unternehmen verloren haben. Als Folge dessen sind die Erhaltung ihrer Kultur und ihrer historischen Identität in Gefahr geraten und noch immer gefährdet.
4. Der Ausschuss ruft die Vertragsstaaten insbesondere dazu auf:
  - (a) die andersartige Kultur, Geschichte, Sprache und Lebensart indigener Völker als eine Bereicherung der kulturellen Identität des Staates anzuerkennen und zu achten und ihre Erhaltung zu fördern;
  - (b) zu gewährleisten, dass Angehörige indigener Völker frei und gleich in Würde und Rechten und frei von jeglicher Diskriminierung sind, insbesondere solcher Diskriminierung, die mit ihrer indigenen Herkunft oder Identität begründet wird;

- (c) Bedingungen für indigene Völker zu gewährleisten, die ihnen eine nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung erlauben, die mit ihren kulturellen Besonderheiten vereinbar ist;
- (d) sicherzustellen, dass indigene Völker gleiche Rechte im Hinblick auf eine effektive Teilnahme am öffentlichen Leben haben und dass keine Entscheidung, die sich unmittelbar auf ihre Rechte und Interessen auswirkt, ohne ihr Einverständnis getroffen wird;
- (e) sicherzustellen, dass indigene Gemeinschaften ihre kulturellen Traditionen und Gebräuche praktizieren und wiederbeleben und ihre Sprachen erhalten und praktizieren können.

5. Der Ausschuss ruft die Vertragsstaaten insbesondere dazu auf, die Rechte indigener Völker auf Eigentum, Entwicklung, Kontrolle und Verwendung ihres gemeinschaftlichen Grundbesitzes, ihrer Territorien und Ressourcen zu achten und zu schützen sowie, wann immer diese Völker, ohne ihre freie Einverständniserklärung gegeben zu haben, ihres Grundbesitzes und ihrer Territorien beraubt worden sind, die sie traditionell besessen oder anderweitig bewohnt oder benutzt haben, Schritte zu ergreifen, um diese Gebiete und Territorien zurückzugeben. Nur dann, wenn die Rückübertragung aus faktischen Gründen nicht möglich ist, sollte das Recht auf Wiederherstellung durch das Recht auf eine gerechte, faire und unverzügliche Entschädigung ersetzt werden. Eine entsprechende Entschädigung sollte so weit wie möglich in Form von Grundbesitz und Territorien geleistet werden.

6. Ferner ruft der Ausschuss die Vertragsstaaten mit indigenen Völkern auf ihrem Hoheitsgebiet auf, in ihren periodischen Berichten vollumfänglich über die Situation solcher Völker Auskunft zu geben, wobei alle einschlägigen Vorschriften des Übereinkommens zu beachten sind.

*Allgemeine Empfehlung XXIV*

**Die Berichterstattung zu Personen unterschiedlicher Rasse, nationalen/  
ethnischen Gruppen oder indigenen Völkern (Artikel 1)**  
**Fünfundfünfzigste Sitzung (1999)**

1. Der Ausschuss betont, dass gemäß der Definition in Artikel 1 Abs. 1 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung das Übereinkommen sich auf alle Menschen bezieht, die verschiedenen Rassen, nationalen oder ethnischen Gruppen oder indigenen Völkern angehören. Da der Ausschuss eine angemessene Prüfung der periodischen Berichte der Vertragsstaaten gewährleisten soll, ist es unerlässlich, dass die Vertragsstaaten dem Ausschuss so weitgehend wie möglich Informationen über das Vorhandensein derartiger Gruppen auf ihrem Hoheitsgebiet zur Verfügung stellen.
2. Aus den periodischen Berichten, die dem Ausschuss gemäß Artikel 9 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vorgelegt wurden, und aufgrund von anderen Informationen, die der Ausschuss erhalten hat, entsteht der Eindruck, dass eine Reihe von Staaten die Existenz von einigen nationalen oder ethnischen Gruppen oder von indigenen Völkern auf ihrem Hoheitsgebiet anerkennen, während sie andere außer Acht lassen. Bestimmte Kriterien sollten in gleicher Weise auf alle Gruppen angewendet werden, insbesondere die Anzahl der in Betracht kommenden Personen und die Tatsache, dass sie einer Rasse, Hautfarbe, Abstammung oder einer nationalen oder ethnischen Herkunft angehören, die sich von der Mehrheit oder von anderen Gruppen innerhalb der Bevölkerung unterscheidet.
3. Einige Staaten sammeln keine Daten über die ethnische oder nationale Herkunft ihrer Staatsangehörigen oder sonstiger Personen, die auf ihrem Staatsgebiet leben, dennoch entscheiden sie nach eigenem Ermessen, welche Gruppen ethnische oder indigene Gruppen darstellen, die als solche anerkannt und behandelt werden müssen. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass ein internationaler Standard im Hinblick auf besondere Rechte für Angehörige solcher Gruppen besteht, zusammen mit allgemein anerkannten Normen bezüglich gleicher Rechte für alle und des Diskriminierungsverbots, einschließlich derjenigen Normen, die im Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form Rassendiskriminierung zum Ausdruck gebracht werden. Zugleich richtet der Ausschuss die Aufmerksamkeit der Vertragsstaaten darauf, dass die Anwendung verschiedener Kriterien bei

der Bestimmung ethnischer Gruppen oder indigener Völker zur Anerkennung einiger und zur Ablehnung anderer führt, was Anlass dafür geben kann, verschiedene Gruppen innerhalb der Bevölkerung eines Landes unterschiedlich zu behandeln.

4. Der Ausschuss ruft die Allgemeine Empfehlung IV, die bei seiner achten Sitzung im Jahr 1973 verabschiedet wurde, und Absatz 8 der Allgemeinen Richtlinien zu Form und Inhalt der Staatenberichte für die gemäß Artikel 9 Abs. 1 des Übereinkommens vorzulegenden Staatenberichte (CERD/C/70/Rev.3), in Erinnerung. Er bittet die Vertragsstaaten, sich darum zu bemühen, in ihren periodischen Berichten relevante Informationen über die demographische Zusammensetzung ihrer Bevölkerung entsprechend den Vorschriften des Artikels 1 des Übereinkommens einzubeziehen, das heißt Informationen über Rasse, Hautfarbe, Abstammung und nationale oder ethnische Herkunft.

20. MÄRZ 2000

*Allgemeine Empfehlung XXV*  
**Geschlechtsbezogene Dimensionen der Rassendiskriminierung**  
*Sechsundfünfzigste Sitzung (2000)*

1. Der Ausschuss weist darauf hin, dass Rassendiskriminierung Frauen und Männer nicht immer gleichermaßen oder auf dieselbe Weise betrifft. Es gibt Umstände, in denen Rassendiskriminierung nur oder hauptsächlich Frauen betrifft oder Frauen auf andere Weise oder in einem anderen Ausmaß als Männer betrifft. Eine solche Rassendiskriminierung wird oft nicht aufgedeckt, wenn es keine ausdrückliche Anerkennung oder keine Kenntnis der verschiedenen Lebenserfahrungen von Männern und Frauen im öffentlichen wie auch im privaten Leben gibt.
2. Bestimmte Formen der Rassendiskriminierung können auf Frauen insbesondere wegen ihres Geschlechts gerichtet sein, zum Beispiel sexuelle Gewalt an Frauen, die besonderen rassischen oder ethnischen Gruppen angehören, an Frauen in Haft oder während bewaffneter Konflikte; die Zwangssterilisierung indigener Frauen; die Ausnutzung weiblicher Arbeitskräfte im informellen Sektor oder von Hausangestellten, die von ihren Arbeitgebern im Ausland beschäftigt werden. Rassendiskriminierung kann Folgen haben, die hauptsächlich oder nur Frauen betreffen, zum Beispiel Schwangerschaften, die auf Vergewaltigung zurückzuführen und durch rassistische Vorurteile motiviert sind; in einigen Gesellschaften können Frauen, die Opfer derartiger Vergewaltigung sind, auch geächtet werden. Zudem können Frauen durch einen fehlenden Zugang zu Rechtsbehelfen und Beschwerdeverfahren, die sich auf Rassendiskriminierung beziehen, aus geschlechtsbezogenen Gründen benachteiligt werden, zum Beispiel aufgrund von Voreingenommenheit gegenüber dem Geschlecht sowohl im Rechtssystem als auch im privaten Lebensbereich der Frau.
3. In Anerkenntnis der Tatsache, dass manche Formen der Rassendiskriminierung spezifische Auswirkungen auf Frauen haben, will sich der Ausschuss in seiner Arbeit darum bemühen, geschlechtsbezogene Aspekte oder Probleme zu berücksichtigen, die mit Rassendiskriminierung in Verbindung stehen. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass es in dieser Hinsicht seiner Arbeit nutzen würde, gemeinsam mit den Vertragsstaaten einen systematischeren und verständlicheren Ansatz zu entwickeln, um Rassendiskriminierung und sonstige Benachteiligung, Hindernisse und Schwierigkeiten der Frau zu evaluieren und zu beobachten, mit denen sie sich bei der Ausübung und dem Genuss ihrer bürgerlichen, politischen, sozialen, wirt-

schaftlichen und kulturellen Rechte aufgrund von Rasse, Hautfarbe, Abstammung, nationaler oder ethnischer Herkunft konfrontiert sieht.

4. Dementsprechend beabsichtigt der Ausschuss, sich bei der Untersuchung verschiedener Formen der Rassendiskriminierung verstrtzt darum zu bemühen, Geschlechterperspektiven zu integrieren, Geschlechtsanalysen aufzunehmen und die Verwendung geschlechtsbezogener Sprache sowohl bei seiner Arbeit wärend der Sitzungsperioden als auch bei der Überprüfung der von den Vertragsstaaten vorgelegten Berichte, der abschließenden Stellungnahmen, in Frühwarnsystemen und Eilverfahren sowie in den Allgemeinen Empfehlungen anzuregen.

5. Um die geschlechtsbezogenen Dimensionen der Rassendiskriminierung vollumfig zu berücksichtigen, wird der Ausschuss in seine Arbeit wärend der Sitzungsperioden, als Teil der Methodologie, eine Analyse der Beziehung zwischen Geschlecht und Rassendiskriminierung einbeziehen, indem er den folgenden Punkten besondere Beachtung schenkt:

- (a) der Form und Manifestierung von Rassendiskriminierung;
- (b) den Begleitumständen, unter denen Rassendiskriminierung auftritt;
- (c) den Folgen der Rassendiskriminierung; und
- (d) der Verfügbarkeit und Zugänglichkeit von Rechtsbehelfen und Beschwerdeverfahren bei Rassendiskriminierung.

6. Der Ausschuss stellt fest, dass die von den Vertragsstaaten vorgelegten Berichte oft keine spezifischen oder hinreichenden Auskünfte über die Umsetzung des Übereinkommens im Hinblick auf Frauen enthalten, und fordert die Vertragsstaaten daher auf, so weit wie möglich quantitativ und qualitativ die Bedingungen und Schwierigkeiten zu beschreiben, die Frauen bei der gleichberechtigten Inanspruchnahme der Rechte gemäss dem Übereinkommen, frei von Rassendiskriminierung, erfahren. Daten, die nach Rasse und ethnischer Herkunft erfasst und nach Geschlecht aufgeschlselt wurden, erlauben es den Vertragsstaaten und dem Ausschuss, Formen von Rassendiskriminierung gegen Frauen zu identifizieren, zu vergleichen und Maßnahmen zu ergreifen, die sonst unentdeckt blieben und nicht behandelt werden würden.

*Allgemeine Empfehlung XXVI  
Artikel 6 des Übereinkommens  
Sechsundfünfzigste Sitzung (2000)*

1. Der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung ist der Ansicht, dass oft unterschätzt wird, wieweit Rassendiskriminierung und rassenbezogene Beleidigungen bei der betroffenen Person die Wahrnehmung ihres eigenen Werts und ihren Ruf schädigen.
2. Der Ausschuss teilt den Vertragsstaaten mit, dass nach seiner Ansicht das Recht, eine gerechte und angemessene Entschädigung oder Genugtuung für jeglichen Schaden zu suchen, der Ergebnis einer solchen Diskriminierung ist, wie in Artikel 6 des Übereinkommens zum Ausdruck gebracht wird, nicht allein durch Bestrafung des für die Diskriminierung verantwortlichen Täters gewährleistet wird; Gerichte und sonstige zuständige Behörden sollten außerdem, soweit angemessen, in Betracht ziehen, eine Wiedergutmachung für den materiellen oder moralischen Schaden, den das Opfer erlitten hat, zu gewähren.

*Allgemeine Empfehlung XXVII  
Die Diskriminierung der Roma  
Siebenundfünfzigste Sitzung (2000)*

Der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung,

eingedenk der Ausführungen der Vertragsstaaten des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung in den gemäß Artikel 9 des Übereinkommens eingereichten periodischen Berichten und der abschließenden Stellungnahmen, die der Ausschuss im Rahmen der Prüfung der periodischen Berichte der Vertragsstaaten verabschiedet hat;

eingedenk der Diskussion, die zum Thema der Diskriminierung der Roma organisiert wurde, und der Beiträge der Ausschussmitglieder sowie der Beiträge von Experten/innen von Organen der Vereinten Nationen und anderen Vertragsorganen oder regionalen Organisationen,

eingedenk sowohl der Beiträge interessierter nichtstaatlicher Organisationen in mündlicher Form während des mit ihnen veranstalteten informellen Treffens, als auch eingedenk schriftlicher Mitteilungen,

unter Berücksichtigung der Vorschriften des Übereinkommens,

*empfiehlt*, dass die Vertragsstaaten des Übereinkommens, unter Berücksichtigung ihrer spezifischen Umstände, unter anderem, alle oder einen Teil der folgenden Maßnahmen zur Unterstützung der Roma treffen:

*1. Maßnahmen allgemeiner Natur*

1. die Gesetzgebung zu überprüfen und in Übereinstimmung mit dem Übereinkommen, soweit erforderlich, zu erlassen oder abzuändern, um jede Form der Rassendiskriminierung gegen Roma, wie auch gegen andere Personen oder Gruppen, zu beseitigen;

2. nationale Strategien und Programme anzunehmen und umzusetzen sowie einen bestimmten politischen Willen und moralische Führung auszudrücken, um die Situation der Roma und deren Schutz vor Diskriminierung durch staatliche Organe ebenso wie durch jedwede Person oder Organisation zu verbessern;

3. die Wünsche der Roma für ihre Bezeichnung und Gruppe, zu der sie gehören wollen, zu achten;
4. zu gewährleisten, dass die Gesetzgebung im Hinblick auf Staatsangehörigkeit und Einbürgerung Mitglieder der Roma-Gemeinschaften nicht diskriminiert;
5. alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um jede Form der Diskriminierung von Immigranten oder Asylsuchenden, die ihrer Herkunft nach den Roma zuzurechnen sind, zu vermeiden;
6. bei allen geplanten und bereits umgesetzten Programmen und Projekten und bei allen getroffenen Maßnahmen die Situation der Roma-Frauen zu berücksichtigen, die oft das Opfer doppelter Diskriminierung sind;
7. angemessene Maßnahmen zu ergreifen, um den Mitgliedern der Roma effektive Rechtsbehelfe zur Verfügung zu stellen und sicherzustellen, dass bei Verletzungen ihrer Grundrechte und Grundfreiheiten ihre Rechte vollumfänglich und unverzüglich wiederhergestellt werden;
8. geeignete Wege der Kommunikation und des Dialogs zwischen den Gemeinschaften der Roma und den zentralen und örtlichen Behörden zu entwickeln und zu fördern;
9. sich zu bemühen, einen ernsthaften Dialog, Konsultationen oder andere geeignete Mittel zu fördern, um die Beziehungen zwischen Roma und Nicht-Roma, insbesondere auf kommunaler Ebene, zu verbessern, um Toleranz zu fördern sowie Vorurteile und negative Stereotypen auf beiden Seiten zu überwinden, um Anpassungsbemühungen zu unterstützen und Diskriminierung zu vermeiden und um sicherzustellen, dass jeder Mensch seine Menschenrechte und Freiheiten voll genießen kann;
10. Unrecht, das den Gemeinschaften der Roma während des Zweiten Weltkriegs durch Verschleppung und Vernichtung zugefügt wurde, anzuerkennen und Wege der Wiedergutmachung für sie zu erwägen;
11. in Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft notwendige Maßnahmen zu ergreifen und Projekte in die Wege zu leiten, um eine politische Kultur zu entwickeln und die gesamte Bevölkerung im Geist des Diskriminierungsverbots, der Achtung für andere und der Toleranz, insbesondere in Bezug auf Roma, zu erziehen.

## *2. Maßnahmen für den Schutz gegen rassistische Gewalt*

12. den Schutz der Sicherheit und Unversehrtheit der Roma ohne Diskriminierung sicherzustellen durch Maßnahmen, die rassistisch motivierte Gewalthandlungen verhindern; unverzügliches Handeln der Polizei, der Staatsanwaltschaft und der Gerichtsbarkeit zu gewährleisten, um solche Gewalt zu untersuchen und zu bestrafen; und sicherzustellen, dass Täter, gleichgültig ob öffentliche Amtsträger oder andere Personen, in jedem Fall bestraft werden;
13. Maßnahmen zu ergreifen, um der Anwendung illegaler, gegen Roma gerichteter Polizeigewalt vorzubeugen, insbesondere in Zusammenhang mit Festnahme und Inhaftierung;
14. angemessene Vorkehrungen für die Kommunikation und den Dialog zwischen der Polizei und den Gemeinschaften und Vereinigungen der Roma zu fördern, um Konflikten, die auf rassistischen Vorurteilen beruhen, vorzubeugen und rassistisch motivierte Gewalthandlungen gegen Mitglieder dieser Gemeinschaften, ebenso wie gegen andere Personen, zu bekämpfen;
15. die Beschäftigung von Mitgliedern der Roma-Gemeinschaften bei der Polizei und bei anderen Vollzugsbehörden zu fördern;
16. in Post-Konflikt-Gebieten Maßnahmen durch die Vertragsstaaten und andere verantwortliche Staaten oder Behörden zu fördern, die der Gewalt gegen und der Zwangsumsiedlung von Mitgliedern der Roma vorbeugen;

## *3. Maßnahmen auf dem Gebiet der Bildung*

17. die Einbeziehung aller Roma-Kinder in das Schulsystem zu unterstützen, die Rate der Abbrechenden, insbesondere unter den Roma-Mädchen, zu verringern und zu diesem Zweck aktiv mit den Roma-Eltern sowie den Vereinigungen und lokalen Gemeinschaften der Roma zusammenzuarbeiten;
18. so weit wie möglich die Segregation von Roma-Schülern/innen zu vermeiden und zugleich die Möglichkeit für eine zweisprachige oder muttersprachliche Ausbildung zu gewähren; sich zu bemühen, die Qualität der Ausbildung an allen Schulen und das Leistungsniveau in Schulen für Minderheiten anzuheben, Schulpersonal einzustellen, das sich aus Mitgliedern der Gemeinschaften der Roma zusammensetzt, und eine interkulturelle Bildung zu fördern;

19. Maßnahmen für die Förderung der Roma-Kinder in Zusammenarbeit mit ihren Eltern auf dem Gebiet der Ausbildung zu erwägen;
20. mit Entschiedenheit einzuschreiten, um jede Diskriminierung oder rassistische Belästigung von Roma-Schülern/innen zu beseitigen.
21. die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um ein Verfahren für die grundlegende Ausbildung jener Roma-Kinder sicherzustellen, die zu wandernden Gemeinschafen gehören, sie zum Beispiel vorübergehend an lokalen Schulen zuzulassen, zeitweilige Klassen an den Orten ihrer Lagerstellen einzurichten oder neue Technologien für Fernunterricht einzusetzen;
22. sicherzustellen, dass ihre Programme, Projekte und Kampagnen auf dem Gebiet der Ausbildung die Benachteiligung der Roma-Mädchen und -Frauen berücksichtigen;
23. dringende und nachhaltige Maßnahmen in der Ausbildung von Lehrern/innen, Ausbildern/innen und Hilfskräften aus Roma-Gemeinschaften zu ergreifen;
24. den Dialog und die Kommunikation zwischen dem Unterrichtspersonal und den Roma-Kindern, den Roma-Gemeinschaften und -Eltern zu verbessern, indem zunehmend Assistenten/innen aus Roma-Gemeinschaften ausgewählt werden;
25. sicherzustellen, dass angemessene Formen und Ausbildungspläne für Roma jenseits des Schulalters vorhanden sind, um unter Erwachsenen die Lese- und Schreibfähigkeit zu verbessern;
26. in Schulbüchern auf allen Lehrstufen Kapitel über die Geschichte und Kultur der Roma einzubeziehen, und die Veröffentlichung und Verbreitung von Büchern und anderen gedruckten Materialien sowie Fernsehsendungen und Radioprogramme über die Geschichte und Kultur der Roma, einschließlich in der von ihnen gesprochenen Sprache, zu fördern und zu unterstützen;

#### *4. Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensbedingungen*

27. Gesetzgebung im Hinblick auf das Verbot der Diskriminierung bei der Beschäftigung und aller diskriminierenden Praktiken auf dem Arbeitsmarkt, die insbesondere Roma betrifft, zu erlassen oder zu verbessern und die Roma vor solchen Praktiken zu schützen;

28. spezielle Maßnahmen zu ergreifen, um die Beschäftigung der Roma in der öffentlichen Verwaltung und bei öffentlichen Institutionen ebenso wie in Privatunternehmen zu fördern;
29. soweit möglich, auf staatlicher oder kommunaler Ebene spezielle Maßnahmen zu erlassen und umzusetzen, um Roma in der öffentlichen Beschäftigung zu integrieren, zum Beispiel bei der öffentlichen Auftragsvergabe und anderen Aktivitäten, die von der Regierung unternommen oder finanziert werden, oder um Roma in verschiedenen Tätigkeiten und Berufen auszubilden;
30. politische Maßnahmen und Projekte zur Vermeidung der Segregation der Roma im Wohnungswesen zu entwickeln und umzusetzen; Gemeinschaften und Vereinigungen der Roma als Partner bei der Errichtung, Modernisierung und Instandhaltung von Wohnungsbauprojekten einzubeziehen;
31. vehement gegen alle diskriminierenden Praktiken von örtlichen Behörden und Privateigentümern im Hinblick auf die Niederlassung und den Zugang zu Wohnungen für Roma einzuschreiten; mit Nachdruck gegen lokale Maßnahmen vorzugehen, die die Niederlassung von Roma untersagen, sowie gegen die unrechtmäßige Vertreibung von Roma einzuschreiten und es zu unterlassen, Roma in Lagern außerhalb der besiedelten Gebiete unterzubringen, die isoliert sind und keinen Zugang zu Gesundheitsfürsorge und anderen Einrichtungen haben;
32. notwendige Maßnahmen zu ergreifen, um allen umherziehenden Roma Campingplätze für ihre Wohnwagen mit allen notwendigen Einrichtungen anzubieten;
33. sicherzustellen, dass Roma gleichberechtigten Zugang zu Gesundheitsfürsorge und zu sozialen Versicherungsleistungen haben, und alle sie diskriminierenden Praktiken auf diesem Gebiet zu unterbinden;
34. Gesundheitsprogramme und Projekte für Roma, insbesondere für Frauen und Kinder, mit Rücksicht auf ihre benachteiligte Situation, die durch extreme Armut und einen geringen Ausbildungsgrad ebenso wie durch kulturelle Unterschiede verursacht ist, in die Wege zu leiten und umzusetzen; Vereinigungen und Gemeinschaften der Roma sowie deren Vertreter/innen, insbesondere Frauen, am Entwurf und der Umsetzung von Gesundheitsprogrammen und Projekten für Roma zu beteiligen;

35. alle diskriminierenden Praktiken zu verhindern, zu beseitigen und angemessen zu bestrafen, die den Zugang von Roma zu jeglichen öffentlichen Orten und Einrichtungen betreffen, einschließlich Restaurants, Hotels, Theater und Konzertsäle, Diskotheken und sonstige;

#### *5. Maßnahmen auf dem Gebiet der Medien*

36. jegliche Vorstellung rassischer oder ethnischer Überlegenheit, Rassenhass und Anstachelung zu Diskriminierung und Gewalt gegen Roma in den Medien gemäß den Vorschriften des Übereinkommens zu beseitigen;

37. unter den Angehörigen jeglicher Medienberufe das Bewusstsein einer besonderen Verantwortlichkeit zu fördern, keine Vorurteile zu verbreiten und zu vermeiden, über Vorfälle zu berichten, bei denen individuelle Mitglieder der Roma-Gemeinschaften in einer Weise beteiligt sind, die diese Gemeinschaften insgesamt in Mitleidenschaft zieht;

38. Bildungs- und Medienkampagnen zu entwickeln, um die Öffentlichkeit über das Leben, die Gesellschaft und die Kultur der Roma zu informieren und die Bedeutung einer alle Menschen einschließenden Gesellschaft darzulegen, in der die Menschenrechte und die Identität der Roma geachtet werden;

39. den Zugang der Roma zu den Medien, einschließlich Zeitungen, Fernseh- und Radioprogrammen, zu fördern und sie zur Gründung von eigenen Medien und zur Ausbildung von Roma-Journalisten/innen zu ermutigen;

40. Verfahren zur Selbstkontrolle der Medien durch einen Verhaltenskodex für die Medienorganisationen zu fördern, um rassistisch motivierte, diskriminierende oder mit Vorurteilen behaftete Sprache zu vermeiden;

#### *6. Maßnahmen für die Teilnahme am öffentlichen Leben*

41. notwendige Schritte zu unternehmen, einschließlich Sondermaßnahmen, um gleiche Chancen für die Beteiligung von Roma-Minderheiten bei allen zentralen und kommunalen Behörden sicher zu stellen;

42. auf zentraler und kommunaler Ebene Modalitäten und Strukturen für Konsultationen mit den politischen Parteien, Vereinigungen und Vertretern der Roma zu entwickeln, wenn Probleme erörtert und Entscheidungen getroffen werden, die die Angelegenheiten der Roma-Gemeinschaften betreffen;

43. Gemeinschaften und Vereinigungen der Roma und deren Vertreter/innen so früh wie möglich an der Entwicklung und Umsetzung von sie betreffenden politischen Richtlinien und Programmen zu beteiligen und eine hinreichende Transparenz der entsprechenden politischen Richtlinien und Programme zu gewährleisten;

44. unter den Mitgliedern der Gemeinschaften der Roma mehr Bewusstsein für die Notwendigkeit ihrer aktiveren Teilnahme am öffentlichen und sozialen Leben und an der Wahrnehmung ihrer eigenen Interessen zu wecken, zum Beispiel in Bezug auf die Ausbildung ihrer Kinder und deren Teilnahme an der Berufsausbildung;

45. Ausbildungsprogramme für öffentliche Amtsträger/innen und Vertreter/innen der Roma sowie ihrer potenziellen Kandidaten/innen für solche Verantwortlichkeiten zu schaffen, um ihre Fähigkeiten als Politiker/innen, Entscheidungsträger/innen und in der öffentlichen Verwaltung zu verbessern.

*Der Ausschuss empfiehlt darüber hinaus, dass:*

46. die Vertragsstaaten in ihre periodischen Berichte in angemessener Form Daten über die Roma-Gemeinschaften innerhalb ihres Hoheitsgebiets, einschließlich statistischer Daten über die Beteiligung der Roma am politischen Leben, über ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Situation und aus der Geschlechterperspektive sowie Informationen über die Umsetzung dieser allgemeinen Empfehlung, einbeziehen;

47. zwischenstaatliche Organisationen sich in ihren Kooperationsprojekten und bei der Unterstützung verschiedener Vertragstaaten der Situation der Roma zuwenden und deren wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung fördern;

48. der Hohe Kommissar für Menschenrechte in Erwägung zieht, innerhalb des Hochkommissariats einen Schwerpunkt für Probleme der Roma einzurichten.

*Der Ausschuss empfiehlt weiterhin, dass:*

49. die Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz den oben ausgeführten Empfehlungen gebührende Beachtung schenkt, indem sie die Roma als eine der am meisten benachteiligten und in der heutigen Welt am meisten von Diskriminierung betroffenen Gemeinschaften anerkennt.

*Allgemeine Empfehlung XXVIII  
Technische Hilfe (Follow-up der Weltkonferenz gegen  
Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit  
und damit zusammenhängende Intoleranz)  
Einundsechzigste Sitzung (2002)*

Der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung

begrüßt die Annahme der Erklärung und des Aktionsprogramms der Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz von Durban sowie die Bestimmungen der Resolution 56/266 der VN-Generalversammlung, die diese Erklärung bekräftigen und deren Weiterverfolgung sicherstellen soll,

begrüßt, dass die in Durban angenommenen Erklärungen sämtliche grundlegenden Werte und Standards des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung bekräftigen,

ist eingedenk dessen, dass die Erklärung von Durban und das Aktionsprogramm das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung als das Hauptinstrument im Kampf gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz anerkennen,

stellt insbesondere fest, dass die Erklärung von Durban die universelle Beachtung und vollständige Umsetzung des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung als von grundlegender Bedeutung anerkennt, um die Gleichheit und das Diskriminierungsverbot in der Welt zu fördern,

äußert sich zufrieden mit der Anerkennung der Rolle und des Beitrags des Ausschusses im Kampf gegen Rassendiskriminierung,

steht im Bewusstsein seiner Verantwortung für die Weiterverfolgung der Weltkonferenz und der Notwendigkeit, seine eigenen Kapazitäten zu stärken, um dieser Verantwortung nachzukommen,

bekräftigt die wesentliche Rolle der nichtstaatlichen Organisationen im Kampf gegen Rassendiskriminierung und begrüßt deren Beitrag auf der Weltkonferenz,

nimmt Kenntnis von der Anerkennung der nationalen Menschenrechtsinstitutionen durch die Weltkonferenz, von der wichtigen Rolle dieser Institutionen im Kampf gegen Rassismus und Rassendiskriminierung und von der Notwendigkeit, diese Institutionen zu stärken und besser auszustatten,

1. *empfiehlt den Staaten:*

*I. Maßnahmen zur besseren Umsetzung des Übereinkommens*

- (a) zum Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung beizutreten mit dem Ziel der universellen Ratifizierung im Jahre 2005, wenn nicht bereits geschehen;
- (b) falls nicht bereits erfolgt, die Abgabe der Fakultativerklärung gemäß Artikel 14 des Übereinkommens zu erwägen;
- (c) der Berichtspflicht nach dem Übereinkommen nachzukommen, das heißt das rechtzeitige Vorlegen der Berichte entsprechend den einschlägigen Richtlinien;
- (d) das Zurückziehen ihrer Vorbehalte bezüglich des Übereinkommens in Erwägung zu ziehen;
- (e) die Öffentlichkeit verstärkt über die Beschwerdeverfahren gemäß Artikel 14 zu informieren;
- (f) die maßgeblichen Teile der Erklärung von Durban und des Aktionsprogramms bei der Umsetzung des Übereinkommens in innerstaatliches Recht zu berücksichtigen, insbesondere mit Blick auf Artikel 2 bis 7 des Übereinkommens;
- (g) in die periodischen Berichte Informationen über Aktionspläne oder andere Maßnahmen zur Umsetzung der Erklärung von Durban und des Aktionsprogramms auf nationaler Ebene aufzunehmen;
- (h) die Erklärung von Durban und das Aktionsprogramm in geeigneter Weise zu verbreiten und den Ausschuss in ihren periodischen Berichten zu Artikel 7 des Übereinkommens darüber zu unterrichten;

*II. Maßnahmen zur Stärkung der Funktionsfähigkeit des Ausschusses*

- (i) die Schaffung eines geeigneten nationalen Monitoring- und Evaluierungssystems zu erwägen, um sicherzustellen, dass alle angemessenen

Maßnahmen zur Weiterverfolgung der abschließenden Stellungnahmen und Allgemeinen Empfehlungen des Ausschusses getroffen werden;

(j) in die periodischen Berichte an den Ausschuss geeignete Informationen zur Weiterverfolgung solcher abschließender Stellungnahmen und Empfehlungen aufzunehmen;

(k) die Änderungen von Artikel 8 Abs. 6 des Übereinkommens zu ratifizieren, die am 15. Januar 1992 in der 14. Sitzung der Vertragsstaaten verabschiedet und von der Generalversammlung in Resolution 47/111 vom 15. Dezember 1992 bestätigt worden sind;

(l) im Hinblick auf die effektive Umsetzung des Übereinkommens die Zusammenarbeit mit dem Ausschuss fortzusetzen;

2. *empfiehlt weiterhin:*

(a) dass die nationalen Menschenrechtsinstitutionen den jeweiligen Regierungen helfen, ihren Berichtspflichten nachzukommen und die Weiterverfolgung nach den abschließenden Stellungnahmen und Empfehlungen des Ausschusses zu überprüfen;

(b) dass nichtstaatliche Organisationen weiterhin dem Ausschuss frühzeitig relevante Informationen zukommen lassen, um die Zusammenarbeit mit dem Ausschuss zu fördern;

(c) dass die Hohe Kommissarin für Menschenrechte sich weiterhin bemüht, die Arbeit des Ausschusses hervorzuheben;

(d) dass die VN-Organe den Ausschuss mit den notwendigen Mitteln ausstatten, damit er sein Mandat vollständig ausfüllen kann;

3. *erklärt seine Bereitschaft*

(a) mit den entsprechenden Institutionen der Vereinten Nationen zusammenzuarbeiten, insbesondere mit dem Hochkommissariat für Menschenrechte zur Weiterverfolgung der Durban-Erklärung und dem Aktionsprogramm;

(b) mit den vom Generalsekretär zu ernennenden fünf unabhängigen bedeutenden Experten/innen zusammenzuarbeiten, um die Umsetzung der Empfehlungen der Erklärung von Durban und des Aktionsprogramms zu unterstützen;

- (c) die Aktivitäten der anderen Menschenrechtsvertragsorgane mit Blick auf eine effektivere Weiterverfolgung der Erklärung von Durban und des Aktionsprogramms zu koordinieren;
- (d) alle Aspekte der Erklärung von Durban und des Aktionsprogramms im Hinblick auf die Erfüllung des Mandats zu berücksichtigen.

*Allgemeine Empfehlung XXIX  
Artikel 1 Absatz 1 (Abstammung)  
Einundsechzigste Sitzung (2002)*

Der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung,

eingedenk des Wortlauts der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, derzufolge alle Menschen frei und gleich an Würde und Rechten geboren sind und jeder Mensch einen Anspruch auf alle in dieser Erklärung verkündigten Rechte und Freiheiten hat, ohne irgendeinen Unterschied zum Beispiel nach Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion, sozialer Herkunft, Geburt oder sonstigem Stand;

eingedenk auch des Wortlauts der Wiener Erklärung und des Aktionsprogramms der Weltkonferenz für Menschenrechte, denen zufolge es die Pflicht der Vertragsstaaten ist, die Menschenrechte und Grundfreiheiten unabhängig von ihrem politischen, wirtschaftlichen und kulturellen System zu fördern und zu schützen;

in erneuter Bekräftigung der Allgemeinen Empfehlung XXVIII, in welcher der Ausschuss die Erklärung von Durban und das Aktionsprogramm der Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängender Intoleranz voll unterstützt;

ebenso in erneuter Bekräftigung der Verurteilung von Diskriminierung gegen Personen asiatischer, afrikanischer, indigener und anderer Abstammung, gemäß der Erklärung von Durban und dem Aktionsprogramm;

seine Arbeitsweise an den Vorschriften des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung ausrichtend, das die Beseitigung von Diskriminierung aufgrund von Rasse, Hautfarbe, Abstammung, nationaler oder ethnischer Herkunft anstrebt;

die beständige Ansicht des Ausschusses bekräftigend, dass der Ausdruck »Abstammung« in Artikel 1 Abs. 1 des Übereinkommens sich nicht nur auf »Rasse« bezieht, sondern eine ergänzende Bedeutung und Anwendung im Hinblick auf die anderen Verbotsgründe hat;

in erneuter Bekräftigung, dass Diskriminierung aufgrund von »Abstammung« auch solche Diskriminierung gegen Mitglieder von Gemeinschaften

beinhaltet, die auf einer Einteilung nach sozialen Schichten beruht, zum Beispiel im Kastensystem und anderen Systemen, in denen der soziale Status vererbt wird und die den gleichberechtigten Genuss von Menschenrechten für nichtig erklären oder beeinträchtigen;

nach Überprüfung der Berichte einiger Vertragsstaaten durch den Ausschuss feststellend, dass die Existenz solcher Diskriminierungen offenkundig ist;

nach Organisation einer Diskussion zum Thema Diskriminierung aufgrund von Abstammung und nach den Beiträgen der Ausschussmitglieder, einiger Regierungen und von Mitgliedern anderer VN-Organne, insbesondere von Experten/innen der Unterkommission für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte;

nach Entgegennahme der Beiträge einer großen Anzahl von nichtstaatlichen Organisationen und Einzelpersonen, die mündlich wie schriftlich dem Ausschuss weiteren Aufschluss über das Ausmaß und die Fortdauer von Diskriminierung aufgrund der Abstammung in verschiedenen Regionen der Welt gegeben haben;

folgernd, dass neue Bemühungen notwendig sind und bestehende Bemühungen im Rahmen des innerstaatlichen Rechts und in der Praxis intensiviert werden müssen, um die Geißel abstammungsbedingter Diskriminierung zu beseitigen und die betroffenen Gemeinschaften zum Handeln zu befähigen;

die Bestrebungen solcher Staaten lobend, die Maßnahmen zur Beseitigung abstammungsbedingter Diskriminierung getroffen haben und deren Folgen beheben;

insbesondere solche Staaten, die dieses Phänomen noch nicht erkannt und behandelt haben, dazu ermutigend, ebenfalls Schritte zu unternehmen;

eingedenk der positiven Atmosphäre, in der der Dialog zwischen dem Ausschuss und den Regierungen über abstammungsbedingte Diskriminierung stattgefunden hat, und in Erwartung weiterer konstruktiver Dialoge;

der fortlaufenden Arbeit zur Bekämpfung jeder Form der abstammungsbedingten Diskriminierung höchste Priorität beimessend;

abstammungsbedingte Diskriminierung sowie Diskriminierung aufgrund eines Kastensystems oder eines Systems, in dem der soziale Status vererbt wird, als Verletzung des Übereinkommens auf das Strengste verurteilend;

*empfiehlt*, dass die Vertragsstaaten, je nach ihren Umständen, einige oder alle der folgenden Maßnahmen ergreifen:

### *1. Allgemeine Maßnahmen*

1. Maßnahmen zur Identifikation solcher abstammungsbedingter Gemeinschaften in ihrem Hoheitsgebiet, die unter Diskriminierung leiden, insbesondere im Rahmen eines Kastensystems oder eines Systems, in dem der soziale Status vererbt wird, und deren Existenz aufgrund verschiedener Faktoren erkannt werden kann, zum Beispiel: durch die Unfähigkeit oder beschränkte Fähigkeit, einen ererbten Status zu ändern; durch soziale Zwänge im Hinblick auf Eheschließung außerhalb der Gemeinschaft; durch eine private und öffentliche Segregation zum Beispiel im Hinblick auf Wohnung und Bildung, auf den Zugang zu öffentlichen Einrichtungen, zu Kultstätten und zu öffentlichen Stellen für die Nahrungs- und Wasserversorgung; durch die Einschränkung der Freiheit, ererbte Berufe oder entwürdigende und gefährliche Arbeit aufzugeben; durch Unterwerfung in Leib-eigenschaft; durch unmenschliche Diskurse, die Verunreinigung und Unberührbarkeit propagieren; und allgemein einen Mangel an Respekt gegenüber der menschlichen Würde und Gleichheit;
2. die Aufnahme eines ausdrücklichen Verbots von abstammungsbedingter Diskriminierung in die nationale Verfassung zu erwägen;
3. gemäß des Übereinkommens Gesetzgebung zu überprüfen, zu erlassen oder zu ergänzen, um jede Form von Diskriminierung aufgrund von Abstammung zu verbieten;
4. bereits bestehende Gesetzgebung und andere Maßnahmen konsequent umzusetzen;
5. umfassende nationale Strategien unter Beteiligung von Mitgliedern der betroffenen Gemeinschaften, einschließlich Sondermaßnahmen gemäß Artikel 1 und 2 des Übereinkommens, zu formulieren und umzusetzen, um Diskriminierung gegen Mitglieder abstammungsbedingter Gemeinschaften zu beseitigen;
6. Sondermaßnahmen zugunsten abstammungsbedingter Gruppen und Gemeinschaften zu ergreifen, um die Wahrung ihrer Menschenrechte und

Grundfreiheiten sicherzustellen, insbesondere im Hinblick auf Zugang zu öffentlichen Aufgaben, Beschäftigung und Bildung;

7. gesetzliche Verfahren durch die Stärkung bestehender Institutionen oder den Aufbau von Sondereinrichtungen zu schaffen, um die Achtung für die gleichberechtigte Inanspruchnahme der Menschenrechte von Mitgliedern abstammungsbedingter Gemeinschaften zu fördern;

8. Die Öffentlichkeit über die Bedeutung von Positivmaßnahmen zugunsten von Minderheiten (»Affirmativ Action Programme«) aufzuklären, um die Situation von Opfern abstammungsbedingter Diskriminierung zu verbessern;

9. den Dialog zwischen abstammungsbedingten Gemeinschaften und Mitgliedern anderer sozialer Gruppen zu fördern;

10. regelmäßige Überprüfungen der realen Lage hinsichtlich mit Abstammung begründeter Diskriminierung durchzuführen und in ihren Berichten für den Ausschuss aufgeschlüsselte Informationen zur geographischen Aufteilung und wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen abstammungsbedingter Gemeinschaften, einschließlich aus einer Geschlechterperspektive heraus, zur Verfügung zu stellen.

*2. Mehrfache Diskriminierung gegenüber Frauen als Mitgliedern abstammungsbedingter Gemeinschaften*

11. in allen geplanten und umgesetzten Programmen, Projekten und Maßnahmen die Situation von Frauen solcher Gemeinschaften als Opfer mehrfacher Diskriminierung, sexueller Ausbeutung und Zwangsprostitution in Betracht zu ziehen;

12. alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um mehrfache Diskriminierung, einschließlich abstammungsbedingter Diskriminierung gegenüber Frauen, insbesondere in den Bereichen persönliche Sicherheit, Beschäftigung und Bildung, zu beseitigen;

13. detaillierte Daten zur Situation von Frauen, die von abstammungsbedingter Diskriminierung betroffen sind, zur Verfügung zu stellen.

### *3. Segregation*

14. Tendenzen, die zu Segregation abstammungsbedingter Gemeinschaften führen, zu beobachten und darüber Bericht zu erstatten und auf die Ausmerzung der negativen Folgen von Segregation hinzuarbeiten;
15. Praktiken der Segregation im Hinblick auf Unterkunft, Bildung und Beschäftigung, die sich gegen Mitglieder abstammungsbedingter Gemeinschaften richtet, zu verhindern, zu verbieten und zu beseitigen;
16. für jeden Menschen das Recht auf gleichen Zugang zu allen Orten und Einrichtungen, die für den öffentlichen Gebrauch bestimmt sind, ohne Diskriminierung sicherzustellen;
17. Maßnahmen zu ergreifen, um gemischte Gemeinschaften zu fördern, in denen Mitglieder der betroffenen Gruppen in andere Teile der Gesellschaft integriert werden, und sicherzustellen, dass diese Maßnahmen für jedermann auf gleicher Grundlage zugänglich sind;

### *4. Verbreitung von Hassreden, einschließlich durch Massenmedien und das Internet*

18. Maßnahmen gegen die Verbreitung von Ideen zu ergreifen, die die Überlegenheit oder Unterlegenheit einer Kaste vertreten oder die versuchen, Gewalt, Hass oder Diskriminierung gegen abstammungsbedingte Gemeinschaften zu rechtfertigen;
19. strenge Maßnahmen gegen die Aufstachelung zu Diskriminierung oder Gewalt gegen Gemeinschaften, einschließlich durch das Internet, zu ergreifen;
20. Maßnahmen zu ergreifen, um unter Angehörigen der Medienberufe das Bewusstsein für die Beschaffenheit und die Existenz abstammungsbedingter Diskriminierung zu erhöhen;

### *5. Justizverwaltung*

21. notwendige Schritte zu unternehmen, um gleichen Zugang zum Rechtssystem für alle Mitglieder abstammungsbedingter Gemeinschaften zu gewährleisten, einschließlich durch die Bereitstellung von Prozesskostenhilfe, die Erleichterung von Gemeinschaftsklagen, und die Förderung solcher nichtstaatlichen Organisationen, die Gemeinschaftsrechte zu verteidigen;

22. sicherzustellen, dass Gerichtsentscheidungen und das öffentliche Handeln das Verbot von abstammungsbedingter Diskriminierung vollumfänglich berücksichtigen;
23. die Verfolgung von Personen sicherzustellen, die Straftaten gegen Mitglieder abstammungsbedingter Gemeinschaften begehen, und eine angemessene Wiedergutmachung für die Opfer solcher Straftaten zu gewähren;
24. die Einstellung von Mitgliedern abstammungsbedingter Gemeinschaften bei der Polizei und in anderen Berufen des Gesetzesvollzugs zu fördern;
25. Ausbildungsprogramme für öffentliche Amtsträger und Strafverfolgungsbehörden zu organisieren, um Unrecht zu verhindern, das auf Vorurteilen gegen abstammungsbedingte Gemeinschaften beruht;

26. einen konstruktiven Dialog zwischen der Polizei und anderen Strafverfolgungsbehörden sowie Mitgliedern abstammungsbedingter Gemeinschaften zu fördern und zu erleichtern;

## *6. Bürgerliche und politische Rechte*

27. sicherzustellen, dass Behörden auf allen Ebenen des jeweiligen Landes Mitglieder abstammungsbedingter Gemeinschaften in sie betreffende Entscheidungen einbeziehen;

28. gesonderte und konkrete Maßnahmen zu ergreifen, um Mitgliedern abstammungsbedingter Gemeinschaften das Recht zu gewähren, an Wahlen teilzunehmen, das aktive und passive Wahlrecht auf der Grundlage gleicher und allgemeiner Wahlen auszuüben sowie über eine angemessene Repräsentation in der Regierung und den Gesetzgebungsorganen zu verfügen;

29. unter Mitgliedern von Gemeinschaften das Bewusstsein über die Wichtigkeit ihrer aktiven Beteiligung am öffentlichen und politischen Leben zu fördern und Hindernisse für eine solche Beteiligung zu beseitigen;

30. Ausbildungsprogramme zu organisieren, um die Befähigung von Amtsträgern und politischen Repräsentanten, die abstammungsbedingten Gemeinschaften angehören, für politische Aktivitäten und die öffentliche Verwaltung zu verbessern;

31. Schritte zur Identifizierung von [gesellschaftlichen] Bereichen zu unternehmen, die zu abstammungsbedingter Gewalt neigen, um das Wiederaufflammen solcher Gewalt zu verhindern;

32. entschlossene Maßnahmen zu ergreifen, um das Recht auf Eheschließung für Mitglieder abstammungsbedingter Gemeinschaften zu schützen, die außerhalb der Gemeinschaft heiraten möchten;

## 7. *Wirtschaftliche und Soziale Rechte*

33. Pläne und Programme für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung auf gleicher und diskriminierungsfreier Grundlage zu entwickeln, anzunehmen und umzusetzen;

34. einschlägige und wirksame Maßnahmen zu ergreifen, um Armut innerhalb abstammungsbedingter Gemeinschaften zu beseitigen und deren soziale Ausgrenzung und Marginalisierung zu bekämpfen;

35. mit internationalen Organisationen, einschließlich internationalen Finanzinstitutionen, zusammenzuarbeiten, um sicherzustellen, dass Entwicklungs- oder Hilfsprojekte die wirtschaftliche und soziale Situation von Mitgliedern abstammungsbedingter Gemeinschaften berücksichtigen;

36. Sondermaßnahmen zu ergreifen, um die Beschäftigung von Mitgliedern betroffener Gemeinschaften im öffentlichen und privaten Sektor zu fördern;

37. Gesetzgebung und Verfahren zu entwickeln und zu verfeinern, die ausdrücklich Diskriminierung aufgrund der Abstammung bei Beschäftigung und auf dem Arbeitsmarkt unterbinden;

38. Maßnahmen gegenüber Behörden, privaten Unternehmen und anderen Verbänden zu ergreifen, die bei Anstellungen die Abstammung von Bewerbern prüfen;

39. Maßnahmen gegen diskriminierende Praktiken von kommunalen Behörden oder Privateigentümern mit Bezug auf Wohnungen und angemessene Unterkunft für Mitglieder der betroffenen Gemeinschaften zu ergreifen;

40. für Mitglieder abstammungsbedingter Gemeinschaften den gleichberechtigten Zugang zur Gesundheitsfürsorge und Sozialversicherung sicherzustellen;

41. betroffene Gemeinschaften beim Entwurf und der Umsetzung von Gesundheitsprogrammen und Projekten einzubeziehen;

42. Maßnahmen zu ergreifen, um die besondere Schutzbedürftigkeit von Kindern abstammungsbedingter Gemeinschaften im Hinblick auf ausbeutende Kinderarbeit anzugehen;

43. entschlossene Maßnahmen zu ergreifen, um Leibeigenschaft und entwürdigende Arbeitsbedingungen als Folge abstammungsbedingter Diskriminierung zu beseitigen;

## 8. *Recht auf Bildung*

44. zu gewährleisten, dass das öffentliche und private Schulsystem Kinder aus allen Gemeinschaften aufnimmt und Kinder nicht aufgrund ihrer Abstammung ausschließt;

45. die Abbrecherrate von Kindern aus allen Gemeinschaften zu verringern, insbesondere von Kindern der betroffenen Gemeinschaften und mit besonderem Augenmerk auf die Situation von Mädchen;

46. die Diskriminierung durch öffentliche und private Einrichtungen und jedwede Belästigung von Schülern/innen zu bekämpfen, die Mitglieder abstammungsbedingter Gemeinschaften sind;

47. in Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft notwendige Maßnahmen zu ergreifen, um die gesamte Bevölkerung im Geiste des Diskriminierungsverbots und der Achtung für Gemeinschaften, die von abstammungsbedingter Diskriminierung betroffen sind, aufzuklären;

48. Die Sprache in sämtlichen Büchern daraufhin zu überprüfen, ob sie stereotype oder erniedrigende Bilder, Verweise, Betitelungen oder Meinungen vermitteln, die sich auf abstammungsbedingte Gemeinschaften beziehen, und diese Passagen durch Bilder, Verweise, Betitelungen und Meinungen zu ersetzen, die die inhärente Würde aller Menschen und die Gleichheit ihrer Menschenrechte wiedergeben.