

Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung: 82. und 83. Tagung 2013

- **Allgemeine Empfehlung zu rassistisch motivierter Volksverhetzung**
- **Algerien gewährt kein Recht auf Asyl**
- **Ethnische Konflikte in Kirgisistan finden kein Ende**

Alexandra Steinebach

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Alexandra Steinebach über die 80. und 81. Tagung 2012, VN, 6/2013, S. 278ff., fort.)

Der Ausschuss für die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD) kam im Jahr 2013 zu seinen zwei turnusgemäßen Tagungen in Genf zusammen (11.2.–1.3. und 12.8.–30.8.2013). Der CERD, bestehend aus 18 Sachverständigen, hat die Aufgabe, die Umsetzung des Übereinkommens zur **Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung** zu überwachen. Am Ende der 83. Tagung lag die Zahl der Vertragsstaaten bei 176. Der Ausschuss ist seit 1984 neben der Überwachung der Umsetzung des Übereinkommens auch dafür zuständig, Mitteilungen gemäß Artikel 14 des Übereinkommens zu prüfen. Laut dieses Artikels können Einzelpersonen eine Verletzung des Übereinkommens durch jene Vertragsstaaten rügen, die die Prüfungscompetenz des Ausschusses anerkannt haben. Bisher lassen allerdings nur 55 der 176 Vertragsstaaten das Individualbeschwerdeverfahren zu. Der Ausschuss hat sich im Jahr 2013 nur mit einer solchen Individualbeschwerde befasst. Die Zahl der Staaten, welche mit ihren Staatenberichten zehn Jahre oder mehr säumig waren, blieb mit 29 Staaten konstant hoch. Die Zahl der Staaten, die fünf Jahre und mehr säumig waren, verringerte sich von 28 Staaten im Jahr 2012 auf 27 im Jahr 2013.

Allgemeine Empfehlung

Bereits auf der 80. und 81. Tagung hatte der CERD beschlossen, sich thematisch mit dem Phänomen rassistisch motivierter Hassreden zu beschäftigen. Im Rahmen einer Diskussionsrunde im August 2012 bekräftigte der Ausschuss sein Vorhaben, eine Allgemeine Empfehlung hierzu abzugeben. Mit der im Jahr 2013 erarbeiteten Empfehlung Nr. 35 möchte der

Ausschuss den Vertragsstaaten im Umgang mit rassistisch motivierten Hassreden einen Leitfaden an die Hand geben, um diese effektiv bekämpfen zu können. Dazu sei angemerkt, dass der CERD das Phänomen rassistischer Propaganda bereits in mehreren Empfehlungen aufgegriffen hat: in Empfehlung Nr. 7 (1985) zur Umsetzung von Artikel 4, Nr. 15 (1993) zur Vereinbarkeit von Artikel 4 und dem Recht auf freie Meinungsäußerung, Nr. 25 (2000) zur geschlechtsspezifischen Dimension rassistischer Diskriminierungen, Nr. 27 (2000) zur Diskriminierung von Angehörigen der Roma, Nr. 30 (2004) zur Diskriminierung von Ausländern, Nr. 31 (2005) zur Verhinderung rassistischer Diskriminierung innerhalb der Strafjustizsysteme und zuletzt in Nr. 34 (2011) über die Diskriminierung von Menschen afrikanischer Abstammung.

Nach Ansicht des CERD fallen Hassreden mit rassistischem Inhalt in den Anwendungsbereich des Übereinkommens, da sie alle in Artikel 4 des Übereinkommens dargestellten Propagandaformen umfassen können. Um rassistische Propaganda als Hassreden zu klassifizieren, hat der Ausschuss in seiner jüngsten Allgemeinen Empfehlung vier Merkmale benannt, anhand derer eine Prüfung erfolgen soll:

1. Inhalt und Form der Rede, etwa ob die Rede direkt provozieren soll;
2. Das wirtschaftliche, soziale und politische Klima zum Zeitpunkt der Rede;
3. Den Einflussbereich durch die Art der Verbreitung, etwa durch lokale Massenmedien und auf öffentlichen Veranstaltungen und
4. Das Anliegen der Rede; so sollen Aussagen, welche die Rechte Einzelner oder bestimmter Gruppen verteidigen, nicht sanktioniert oder kriminalisiert werden.

Der CERD betonte in diesem Zusammenhang, dass das bloße Festlegen bestimmter Verhaltensregeln nicht ausreicht, um rassistisch motivierte Volksverhetzung zu bekämpfen. Vielmehr erfordere eine effektive Umsetzung der Regelungen, dass derlei Verstöße aufgedeckt und verfolgt werden. Der Ausschuss verwies dabei auf die Artikel 5 und 7 des Übereinkommens, welche die Staaten verpflichten, durch Prävention und Verbote jeder Form von Rassendiskriminierung entgegenzutreten.

Frühwarnverfahren

Auf der 82. und 83. Tagung beschäftigte sich der Ausschuss im Rahmen des Frühwarnverfahrens ausführlich mit Ereignissen in Costa Rica, Guyana, Indien, Indonesien, Kamerun, Kenia, Nepal, Peru, Tansania, Suriname und den Vereinigten Staaten.

Follow-up-Verfahren

Im Jahr 2013 wurden Follow-up-Verfahren zu den Abschließenden Bemerkungen für Finnland, Großbritannien und Nordirland, Israel, Italien, Kuba, Mazedonien, Nordkorea, Serbien, Slowenien, Spanien, Thailand und Turkmenistan besprochen. Der Ausschuss führt den konstruktiven Dialog mit den Staaten fort, übermittelte zu diesem Zweck Kommentare zu den Berichten und bat die Staaten um weitere Informationen.

Follow-up zu Individualbeschwerden

Im Rahmen der 67. Tagung des Ausschusses wurde das Follow-Up-Verfahren zu den Individualbeschwerden eingerichtet. Zweck des Verfahrens ist nachzuverfolgen, inwieweit die betreffenden Vertragsstaaten die Empfehlungen des CERD umgesetzt haben. In diesem Zusammenhang übermitteln die Vertragsstaaten Antworten, welche durch den Ausschuss in die Kategorien zufriedenstellend und nicht zufriedenstellend eingeordnet werden. Bis zum Ende der 83. Tagung hat sich der Ausschuss mit insgesamt 30 Individualbeschwerden befasst. In 13 Fällen wurde eine Verletzung des Übereinkommens festgestellt. In zehn weiteren Fällen gab der Ausschuss Empfehlungen und Anregungen ab, obwohl eine Verletzung des Übereinkommens nicht vorlag.

Individualbeschwerden

Im Jahr 2013 hatte der CERD lediglich über eine Individualbeschwerde zu entscheiden. In der Sache Moylan gegen Australien wollte der Beschwerdeführer, ein Aborigine, gegen die gesetzlichen Bestimmungen in Australien vorgehen, die festlegen, dass nur diejenigen männlichen Australier, welche im Alter von 65, 66 oder 67 Jahren in Pension gehen, Anspruch auf Rente haben. Hintergrund der Beschwerde war eine statistische Erhebung aus dem Jahr 2007, in der festgestellt wurde, dass die Lebenserwartung eines männlichen

Aborigines 17 Jahre niedriger ist als die anderer männlicher Australier. Ungeachtet dieser Feststellung ist das gesetzliche Renteneintrittsalter für alle australischen Männer gleich. Der Beschwerdeführer führt an, dass kein effektives nationales Rechtsmittel vorliege, um gegen diese Regelung vorzugehen. So habe er nur die Möglichkeit, ein Verfahren vor dem australischen Bundesgerichtshof einzuleiten, was jedoch sehr teuer werden könne. Zwar könne man noch eine Beschwerde beim australischen Menschenrechtsausschuss einreichen, jedoch seien dessen Entscheidungen für die staatlichen Stellen nicht bindend. Der Beschwerdeführer macht daher die Verletzung der Artikel 5 und 6 des Übereinkommens geltend. Der CERD hat die Beschwerde als unzulässig zurückgewiesen, da mögliche hohe Verfahrenskosten den Beschwerdeführer nicht von seiner Verpflichtung entbinden, nationale Rechtsmittel auszuschöpfen, bevor das Individualbeschwerdeverfahren nach Artikel 14 des Übereinkommens eingeleitet werden kann.

Staatenberichte

Im Rahmen der Frühjahrstagung befasste sich der Ausschuss mit den Berichten aus Algerien, der Dominikanischen Republik, Kirgisistan, Mauritius, Neuseeland, Russland und der Slowakei. Auf der Sommertagung waren es die Berichte aus Belarus, Burkina Faso, Chile, Jamaika, Schweden, Tschad, Venezuela und Zypern. Aus den 15 Staatenberichten sollen hier drei exemplarisch vorgestellt werden.

Der CERD zeigte sich erfreut über die Ratifizierung einiger internationaler Menschenrechtsabkommen durch **Algerien**, etwa der Wanderarbeitnehmerkonvention oder der Behindertenrechtskonvention. Positiv fielen ebenfalls die Bemühungen des Vertragsstaats auf, die Belange der ethnischen Minderheit der Berber zu schützen. So begrüßte der CERD die Würdigung der Berbersprache Amazigh als nationale Sprache in der algerischen Verfassung. Allerdings könne dieser Schritt nicht darüber hinwegtäuschen, dass Amazigh weiterhin nicht als offizielle Landessprache anerkannt sei und der Zugang zur öffentlichen Verwaltung und zur Justiz für Angehörige der Berber weiterhin erschwert bliebe. Zudem fehle es in den staatlichen Schulen an geeigneten Lehrkräften, die Amazigh unterrichten können.

Ebenfalls besorgt zeigte sich der CERD über geschlechtsbezogene Diskriminierungen am Arbeitsmarkt und die damit einhergehende doppelte Diskriminierung von Berberfrauen: aus Gründen ihrer ethnischen Zugehörigkeit und ihres Geschlechts. Ferner beschäftigte den Ausschuss die Situation von Ausländern, Migranten und Flüchtlingen. So kritisierte der CERD das Versagen Algeriens, das Recht auf Asyl gesetzlich festzuschreiben. Zwar wurde mit der Einführung des Gesetzes Nr. 09-02 eine Regelung für die Inanspruchnahme eines Rechtsbeistands für in Algerien legal lebende Ausländer getroffen, jedoch fehle ein entsprechendes Gesetz für Migranten mit einem unsicheren Aufenthaltsstatus. Der Ausschuss forderte Algerien auf, sicherzustellen, dass Amazigh auf allen Ebenen der Schulausbildung unterrichtet und als offizielle Landessprache anerkannt wird. Zudem ermahnte der CERD das Land, das Recht auf Asyl, im Hinblick auf seine Verpflichtung durch die Ratifizierung internationaler Vertragswerke zum Flüchtlingsschutz, einzuführen.

Als positiv bewerteten die Sachverständigen die Einleitung einer Reform des Justizsystems in **Kirgisistan** und die Verabschiedung einer neuen Verfassung am 27. Juni 2010. Die Verfassung enthält unter anderem Regelungen zum Schutz der Menschenrechte und zur Verhinderung von Rassendiskriminierung. Auch dass durch die Einführung des Strafgesetzbuchs nun Rassenhass, die Förderung von Überlegenheitsdenken und Völkermord unter Strafe gestellt wurde, freute die Ausschussmitglieder. Dies könne jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die seit dem Jahr 2007 andauernden ethnischen Konflikte zwischen der Mehrheit der kirgisischen Bevölkerung und verschiedener anderer ethnischer Gruppen, wie den Usbeken, Dunganen, Kurden und Mescheten, große Besorgnis beim Ausschuss hervorrief. Insbesondere seien die Ursachen dieser äußerst gewaltsamen Konflikte bis heute nicht beseitigt worden. Förderlich sei dabei auch nicht, dass die Mehrheit der Bevölkerung freien Zugang zu Waffen und Munition habe und diese Waffen bis heute nicht vom Staat konfisziert wurden. Ferner kritisierte der CERD die von staatlichen Stellen verübten Menschenrechtsverletzungen gegenüber den Usbeken während eines Konflikts im Juni

2010. So seien diese im Vergleich zu anderen Konfliktparteien überproportional stark verfolgt und verurteilt worden. Der Ausschuss forderte die Regierung Kirgisistans auf, dafür zu sorgen, dass ethnische Minderheiten mehr Gehör finden und ihre Beteiligung in Politik und öffentlichen Angelegenheiten gefördert wird. Zudem solle der Zugang zu Informationen in der Sprache der jeweiligen ethnischen Minderheit, insbesondere für die Usbeken, verbessert werden. Um Vorurteile und Misstrauen zwischen der kirgisischen Mehrheitsbevölkerung und den ethnischen Minderheiten abzubauen, hielten es die Sachverständigen für notwendig, Maßnahmen der Aufklärung, wie Bildung und öffentliche Bewusstseinskampagnen, von staatlicher Seite anzustoßen und zu fördern.

Sehr erfreut zeigte sich der Ausschuss über die Vielzahl von Maßnahmen in **Schweden** zur Bekämpfung rassistischer Diskriminierung. So traten unter anderem im Januar 2009 das Antidiskriminierungsgesetz und das Gesetz zur Förderung nationaler Minderheiten und Minderheitensprachen in Kraft. Als besonders positiv hoben die Ausschussmitglieder die Einrichtung eines Postens einer Ombudsperson hervor. Die Ombudsperson soll Verstöße gegen das Antidiskriminierungsgesetz ahnden und Betroffene vor Gericht vertreten. Zudem wurde die schwedische Verfassung dahingehend geändert, dass die ethnische Minderheit der Samen nun als eigene Volksgruppe anerkannt wird. Besorgnis äußerte der CERD über die wiederholten, aus Hass verübten Verbrechen und die wenig wirksamen Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung und Verfolgung. Auffällig sei die Diskrepanz zwischen der Zahl der aus Hass verübten Verbrechen, die der Polizei gemeldet werden, und der Zahl der tatsächlich verfolgten Verbrechen. Bezeichnend sei in diesem Zusammenhang auch die steigende Zahl rassistisch motivierter Hassreden gegen Minderheiten wie Muslime, Afro-Schweden, Roma und Juden durch rechtsgerichtete Politiker. Der Ausschuss forderte Schweden auf, weitere nationale Regelungen zum Schutz der Samen einzuführen. Darüber hinaus sollten weitere Maßnahmen, unter anderem die Weiterbildung von Polizei und Justiz zur Bekämpfung und Verfolgung von aus Hass verübter Verbrechen, getroffen werden.