

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Berichte · Nachrichten · Meinungen

Sozialfragen und Menschenrechte

Ungastliche Bahnhofsgaststätte

NORMAN WEISS

Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung: 58. und 59. Tagung des CERD – Deutschland unterwirft sich der Individualbeschwerde – Diskriminierung von Einwanderern – Erstbericht der Vereinten Staaten

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Norman Weiß, Diskotheken-Türsteher, VN 5/2001 S. 181ff., fort.)

Eritrea und Irland sind die beiden Staaten, in denen das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung zwischen dem Schluß der 57. und dem Ende der 59. Tagung des Ausschusses für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD) in Kraft trat; die Zahl der Vertragsstaaten war damit auf 158 gestiegen. Im weiteren Verlauf des Jahres 2001 kamen noch Belize, Benin und Kenia dazu. Zu den 30 Staaten, die bis zum Ende der 57. Tagung die Erklärung nach Artikel 14 Absatz 1 zum Individualbeschwerdeverfahren abgegeben hatten, stießen im letzten Quartal des Jahres 2000 noch Belgien, Irland und Tschechien. 2001 erhielten sie weiteren Zuwachs durch Aserbaidschan, Deutschland (am 30.8.), Jugoslawien, Monaco und Slowenien.

Noch in weiter Ferne liegt das Wirksamwerden der bereits 1976 beschlossenen Ergänzung des Übereinkommens, die auf die Finanzierung der Ausschußtätigkeit aus dem ordentlichen UN-Haushalt abzielt. Erforderlich ist hierfür eine Mehrheit von zwei Dritteln der Vertragsparteien; immerhin stieg die Zahl der Staaten, die die Ergänzung akzeptiert haben, 2001 um zwei (Irak und Island) auf 32.

Der CERD, das zur Überwachung der Vertragserfüllung eingesetzte 18-köpfige Sachverständigen-gremium, trat 2001 zu zwei Tagungen in Genf zusammen (58. Tagung: 6.-23.3.; 59. Tagung: 30.7.-17.8.).

Staatenberichte

● 58. Tagung

Im März 2001 beschäftigte sich der Ausschuß mit zehn Staatenberichten, die von den Vertragsparteien *Algerien, Argentinien, Bangladesch, Deutschland, Georgien, Griechenland, Island, Japan, Portugal und Sudan* vorlegt worden waren.

Die Qualität der Berichte war mehrheitlich gut bis sehr gut; kritische Worte fand der Ausschuß für Algerien und Sudan. Gegenüber Bangladesch lobte der Ausschuß, daß der Dialog nach einer Unterbrechung von acht Jahren wieder habe aufgenommen werden können. Der CERD erkannte in vielen Staaten Bemühungen zur ver-

stärkten Menschenrechtserziehung, die oft auch von anderen Maßnahmen, beispielsweise der Errichtung von Anti-Diskriminierungs-Institutionen, begleitet wurden.

In Algerien, Georgien und Griechenland ist das Übereinkommen unmittelbar anwendbar. Zu einem Ausbau nationaler Menschenrechtsinstitutionen kam es in Deutschland, Georgien, Griechenland und Sudan. Diese Feststellung in den jeweiligen Staatenberichten und ihre Aufnahme in die Abschließenden Bemerkungen des Ausschusses sagt allerdings nichts über die Qualität und Wirksamkeit der Arbeit dieser Einrichtungen aus.

Die Situation von Minderheiten und Ureinwohnern gab dem CERD in Algerien, Bangladesch und Japan zu denken. Während Island deswegen gelobt wurde, weil es die zunehmende Einwanderung legislativ und administrativ begleite, mußten sich Argentinien, Deutschland, Japan und Portugal vorhalten lassen, daß Einwanderer diskriminiert würden und zum Teil fremdenfeindlichen Ausschreitungen ausgesetzt seien. Deutschland hatte seinen 15. periodischen Bericht unter dem Übereinkommen unterbreitet.

Sierra Leone hat seit 1974 keinen Bericht mehr vorgelegt; für Gambia gilt dies seit 1980 und für Togo seit 1981. Die Regierungen aller drei Staaten wurden erneut auf ihre Berichtspflicht hingewiesen und dringend dazu aufgefordert, den Dialog mit dem Ausschuß so schnell wie möglich wieder aufzunehmen.

● 59. Tagung

Im Sommer 2001 beriet der Ausschuß die Staatenberichte von neun Vertragsparteien: *Ägypten, China, Italien, Sri Lanka, Trinidad und Tobago, Ukraine, Vereinigte Staaten, Vietnam und Zypern*. Dabei konnte der CERD mit drei Staaten (Ägypten, Trinidad und Tobago und Vietnam) den Dialog wieder aufnehmen sowie ihn mit den USA erstmals führen. Während dies als positives Signal für die gewachsene Akzeptanz des Übereinkommens zu werten ist, stimmt es bedenklich, daß insgesamt 50 Staaten mit drei oder mehr Berichten im Rückstand sind. Sierra Leone und Liberia stellen die Schlußlichter dar.

Die Situation in Liberia, das seit seinem Beitritt im Jahre 1976 keinen einzigen Bericht vorgelegt hat und jeden Dialog mit dem Ausschuß konsequent verweigert, wurde ohne Beteiligung des betroffenen Staates überprüft. Der Ausschuß stellte fest, daß sich das Land langsam von einem siebenjährigen Bürgerkrieg erhole, also möglicherweise Rahmenbedingungen erwachsen, die die Umsetzung des Übereinkommens begünstigen können. Bislang allerdings fehle es an einer das Vertragswerk berücksichtigenden Gesetzgebung. Besorgniserregend sei die hohe Zahl ethnisch motivierter, oftmals auch gewalt-samer Diskriminierungen. Der Ausschuß mahnte eine bessere Aufklärung, Verfolgung und Bestrafung von Diskriminierungen und Übergrif-

fen an. Der Ausschuß beklagte außerdem, daß einerseits liberianische Flüchtlinge, die sich im Ausland aufhalten, über keine Rückkehrperspektive verfügten, andererseits Flüchtlinge in Liberia, insbesondere diejenigen aus Sierra Leone, diskriminiert würden.

Die vorgelegten Staatenberichte waren überwiegend ordentlich bis sehr gut. Bei den erstmals berichtenden Vereinten Staaten lobte der CERD die verfassungsrechtliche Absicherung von Grund- und Menschenrechten. Bei den meisten der behandelten Staaten allerdings war die Umsetzung des Übereinkommens durch die nationale Rechtsordnung noch verbesserungsfähig; gerade auch den USA wurde hier Nachholbedarf attestiert. Die weitreichenden Vorbehalte Washingtons zum Übereinkommen wurden kritisiert.

Positiv wurde der Auf- und Ausbau (sehr unterschiedlich gestalteter und in ihrer Wirksamkeit noch nicht abschließend zu beurteilender) nationaler Menschenrechtsinstitutionen in Ägypten, China, Sri Lanka, Trinidad und Tobago sowie Zypern zur Kenntnis genommen.

Von Ägypten, Sri Lanka, Trinidad und Tobago und der Ukraine forderte der CERD Daten zur Zusammensetzung der Bevölkerung an. Die Behauptung von Trinidad und Tobago und von Vietnam, es gebe in diesen Ländern keine rassische Diskriminierung, wies der Ausschuß zurück.

In allen behandelten Staaten wurde die Diskriminierung von Angehörigen ethnischer Minderheiten kritisiert; oftmals würden sie in ihrer Religionsausübung behindert oder könnten ihre Sprache und Kultur nicht pflegen. Der Ausschuß ersuchte insbesondere China und die Ukraine, die Erziehung von Kindern in der jeweiligen Minderheitensprache zu fördern.

Der Ausschuß forderte Ägypten, China, Sri Lanka, Trinidad und Tobago, die Vereinten Staaten und Vietnam dazu auf, die Erklärung nach Art. 14 abzugeben und damit seine Zuständigkeit zur Entgegennahme von Individualbeschwerden anzuerkennen. Der CERD stellte fest, daß aus Italien, der Ukraine und Zypern noch keine Beschwerden eingegangen waren, und mahnte die Regierungen, das Übereinkommen und die Beschwerdemöglichkeit besser bekanntzumachen.

Der CERD wies in seinem Beschluß 1(59) vom 10. August 2001 auf die fortdauernde Teilung Zyperns hin und forderte die Vereinten Nationen auf, auf deren Überwindung hinzuwirken, um die Geltung des Vertragswerks für die gesamte Insel zu ermöglichen.

Individualbeschwerdeverfahren

Mit der Prüfung von »Mitteilungen« gemäß Art. 14 des Übereinkommens ist der CERD seit 1984 befaßt. Sie ermöglichen es Einzelpersonen, eine Verletzung des Übereinkommens durch diejenigen Vertragsstaaten zu rügen, die diese Prüfungs-kompetenz von CERD anerkannt haben. Im Berichtszeitraum wurde über sechs Mitteilungen entschieden; vier davon waren unzuläs-

sig, in den restlichen beiden Fällen konnte der CERD keine Verletzung des Übereinkommens feststellen. Insgesamt liegen zwölf Sachentscheidungen und acht Unzulässigkeitsentscheidungen vor.

Während der 58. Tagung befaßte sich der Ausschuß mit zwei Beschwerden: E.I.F. gegen die Niederlande (Mitteilung Nr. 15) und F.A. gegen Norwegen (Mitteilung Nr. 18). Die erste stammt aus dem Jahr 1999, die zweite aus 2000.

Im ersten Fall sah sich ein Niederländer surinamischer Herkunft während seiner Ausbildung in der Niederländischen Polizeiakademie diskriminiert. Er hatte öffentlich auf die Mißstände hingewiesen. Später wurde er von der Akademie ausgeschlossen, da seine Leistungen nicht den Anforderungen genügten. Auf öffentlichen Druck hin setzte das Innenministerium eine Untersuchungskommission ein, um den Erfolg eines auf den Zugang von Angehörigen ethnischer Minderheiten zum Polizeidienst abzielenden Aktionsplans, in dessen Rahmen auch die Ausbildung des Beschwerdeführers erfolgt war, zu untersuchen. Die Kommission kam zu dem Ergebnis, daß es zwar keine systematische Diskriminierung gegenüber Minderheitenangehörigen auf der Polizeiakademie gegeben hatte, das Ziel einer multikulturellen Erziehung aber noch nicht erreicht worden sei. Während der Beschwerdeführer sich als »Nestbeschmutzer« hinausgeworfen begriff, erklärte die Regierung, daß seine Leistungen nach dem ersten Ausbildungsjahr es gerechtfertigt hätten, ihn von der Schule zu weisen. Gleichwohl sei ihm die Gelegenheit zur Wiederholung gegeben worden; doch auch nach einem weiteren Jahr seien die Ergebnisse nicht besser geworden, und der Beschwerdeführer habe nunmehr auch die Mitarbeit an Kontrollplänen und Beratungsgesprächen verweigert. Die Regierung wies darauf hin, daß sich der Beschwerdeführer während seiner Ausbildung nie über vorgebliche Diskriminierungen beschwert habe. Die gerichtliche Überprüfung in den Niederlanden kam zu dem Ergebnis, daß das schlechte Abschneiden des Beschwerdeführers auf der Polizeiakademie und die nachfolgende Entlassung nicht auf einer rassistisch motivierten Diskriminierung beruhten. Der CERD nahm die in der Beschwerde enthaltenen Hinweise auf strukturelle Diskriminierungen in der Polizeiakademie ernst; diese seien jedoch nicht Gegenstand der innerstaatlichen gerichtlichen Überprüfung gewesen. Die dort behandelte Entlassung des Beschwerdeführers aus der Akademie habe jedoch nach den dem Ausschuß vorliegenden Erkenntnissen nicht auf rassistischer Diskriminierung beruht. Auch habe er nicht dargetan, daß seine schlechten Ausbildungsergebnisse auf einer solchen Diskriminierung beruhen. Der CERD kam deshalb zu dem Ergebnis, daß eine Verletzung des Übereinkommens nicht stattgefunden habe.

Die gegen Norwegen gerichtete Beschwerde hatte die Praxis eines Wohnungsmaklers zum Gegenstand, der – auf Wunsch der Vermieter – bei den einzelnen Angeboten darauf hinwies, daß »Ausländer nicht erwünscht« seien oder die Wohnungen »nur an Norweger in einem festen Arbeitsverhältnis« und »nur an Weiße« vermietet würden. Gerichtlich entschieden wurde, das Verhalten des Maklers habe zwar gegen eine

einschlägige Strafrechtsnorm verstoßen, doch habe dieser die Verbotsnorm nicht gekannt. Ein Rechtsmittel des Beschwerdeführers blieb erfolglos, denn der Oberste Gerichtshof befand, die Strafnorm komme gar nicht zur Anwendung. Der CERD konnte aber nicht zu den inhaltlichen Problemen Stellung nehmen, da der Beschwerdeführer seine Mitteilung erst nach Ablauf der vorgeschriebenen Sechsmonatsfrist eingereicht hatte und sie mithin unzulässig war. Der Ausschuß erinnerte allerdings an die Abschließenden Bemerkungen zum 15. periodischen Bericht Norwegens, in denen er bereits entsprechende Praktiken norwegischer Wohnungsmittler bemängelt hatte.

Auf der 59. Tagung behandelt wurde die aus dem Jahr 1998 stammende Mitteilung Nr. 11: Lacko gegen die Slowakei. Sie betraf den Fall eines Roma, der – ohne daß er sich persönlich etwas zuschulden hatte kommen lassen – aus einer Bahnhofsgaststätte gewiesen worden war. Dies wurde damit begründet, daß es in der Vergangenheit mehrfach Gewalttätigkeiten durch Roma gegeben habe; nur freundliche Roma würden bedient. Der Beschwerdeführer initiierte durch eine Eingabe bei der Staatsanwaltschaft eine Untersuchung, die dann von der Bahnpolizei vorgenommen wurde, und eine handelspolizeiliche Prüfung. Beide konnten keine rassistische Diskriminierung feststellen; weitere Möglichkeiten, insbesondere eine gerichtliche Untersuchung, standen nicht zu Gebote. Vor dem CERD machte der Beschwerdeführer geltend, der Restaurantbetreiber betreibe rassistische Segregation. Es sei ein schwerer Mangel, daß das slowakische Recht keine Handhabe hiergegen biete. Der Ausschuß hatte die Beschwerde bereits 1999 für zulässig erklärt. Zwischenzeitlich informierte die slowakische Regierung den CERD über die rechtlichen Möglichkeiten (so Strafrecht, Verbraucherschutz, Gaststättenaufsicht), mit denen der Beschwerdeführer den Fall hätte weiterverfolgen können. Sie wies ausdrücklich auf das strafbewehrte Verbot rassistischer Diskriminierung hin. Eine nach Einlegung der Beschwerde beim CERD durchgeführte Untersuchung der polizeilichen Ermittlungen durch die Staatsanwaltschaft hatte zwar ergeben, daß der Verdacht auf das strafbare Aufstacheln zum Rassenhaß durch den Restaurantbetreiber bestand. Allerdings sei die Intensität zu gering gewesen, um den gesellschaftsgefährdenden Grad eines Verbrechens zu erreichen. Immerhin sei ein entsprechendes Vergehen zu bejahen, doch sei dessen Verfolgung wegen einer Amnestieregelung ausgeschlossen. Nachdem dies dem Beschwerdeführer mitgeteilt worden war, erhob die vorgesezte Behörde, die sehr wohl das Vorliegen eines Verbrechens bejahte, Anklage gegen den Betreiber der Gaststätte wegen der Aufstachelung zum Rassenhaß. Daraufhin wurde dieser vom zuständigen Gericht zu einer Geldstrafe verurteilt. Der Beschwerdeführer erinnerte an Art. 6 des Übereinkommens und meinte, daß die Slowakei zumindest durch die zögernde Behandlung seines Falles – und auch dies erst unter dem Druck der Einlegung der Beschwerde zum CERD – das Übereinkommen verletzt habe. Dem folgte der CERD nicht. Auch die späte Bestrafung des Gaststättenbetreibers stelle einen wirksamen Rechtsbehelf im Sinne von Art. 6 des Übereinkommens dar. Er konnte deshalb

keine Verletzung feststellen. Gleichwohl empfahl er der slowakischen Regierung, den diskriminierungsfreien Zugang zu öffentlichen Einrichtungen gemäß Art. 5f des Übereinkommens gesetzlich sicherzustellen und Maßnahmen zur Beschleunigung gerichtlicher Untersuchungen von rassistischen Diskriminierungen zu ergreifen. Mit der Behandlung der Roma in der Slowakei hatte sich der CERD bereits auf Grund der ebenfalls aus dem Jahr 1998 stammenden Mitteilung Nr. 13 während seiner 57. Tagung befassen müssen (vgl. VN 5/2001 S. 182).

Frühwarnverfahren

1992 hatte der Ausschuß die Prävention rassistischer Diskriminierung durch Maßnahmen der Frühwarnung und durch sogenannte dringliche Verfahren zum festen Bestandteil seiner Tagesordnung gemacht. Der CERD mißt sich eine »Frühwarnfunktion« in einer Welt zunehmender ethnischer Spannungen« zu (VN 6/1992 S. 211). Während der 58. Tagung wurde die Situation in Côte d'Ivoire – zunächst wegen nachhaltig überfälliger Staatenberichte für das Überprüfungsverfahren vorgesehen – auf die Tagesordnung des Frühwarnverfahrens gesetzt. Eine Beratung unterblieb jedoch auf Intervention der Regierung, die angeboten hatte, ihren Bericht innerhalb von vier Monaten vorzulegen. □

Menschenrechts-Audit

ANJA PAPPENFUSS

Sozialpakt: 25.-27. Tagung des Sachverständigenausschusses – Sonderverwaltungsregion Hongkong – Schaffung des deutschen Menschenrechtsinstituts begrüßt – Morde an Gewerkschaftern in Kolumbien – Frankreichs Kampf gegen Alkohol- und Tabakmißbrauch

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Anja Pappenuß, Menschen unterhalb der Armutsgrenze, VN 3/2001 S. 109ff., fort.)

Auch im Jahre 2001 war es dem Ausschuß für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) möglich, drei statt der üblichen zwei Tagungen abzuhalten. Der Wirtschafts- und Sozialrat hatte zwei zusätzliche dreiwöchige Treffen für die Jahre 2000 und 2001 genehmigt, damit der Ausschuß seinen Rückstand bei der Behandlung der Staatenberichte aufholen konnte. So wurden auf den drei Tagungen in Genf (25. Tagung: 23.4.-11.5.; 26. Tagung: 13.-31.8.; 27. Tagung: 12.-30.11.2001) insgesamt 20 Staatenberichte geprüft. Ende November 2001 hatten 145 Staaten den am 3. Januar 1976 in Kraft getretenen Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (kurz: Sozialpakt) ratifiziert.

Auf seiner 25. Tagung verabschiedete der CESCR eine Stellungnahme zur Armutsminderung als Beitrag für die Dritte Konferenz der Vereinten Nationen über die am wenigsten entwickelten Länder, die im Mai 2001 in Brüssel stattfand. In seiner Erklärung stellte das 18-köpfige Sachverständigengremium fest, daß die Rechte