

Der Kampf gegen Rassismus -
Internationale Menschenrechtsinstrumente nutzen

Der Antirassismusausschuss der Vereinten Nationen- zahnloser Tiger oder möglicher Verbündeter im alltäglichen Kampf gegen Rassismus?

11.01.2014 Berlin
Jutta Hermanns

Europäisches Recht:

a) Europäische Menschenrechtskonvention

z.B.

Art. 8 Schutz des Privat- und Familienlebens vs. Ausweisung

Dublin II vs. fehlender Rechtsweg gegen Überstellungen

Verletzung:

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR)

b) Europäische Abkommen, Verordnungen und Richtlinien

z.B.

- Genfer Flüchtlingskonvention
- ARB I/80 (türkische Staatsangehörige)
- Qualifikationsrichtlinie

Auslegung und Überprüfung:

Europäischer Gerichtshof (EuGH)

Internationales Recht:

Konventionen und völkerrechtliche Verträge und Zusatzprotokolle

Die Bundesrepublik hat sich bis jetzt den Individualbeschwerdeverfahren aus 7 Menschenrechtsabkommen unterworfen, in Bezug auf

Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte

Abkommen gegen Rassismus

Konvention gegen Diskriminierung der Frau

Übereinkommen gegen Folter

Behindertenrechtskonvention

Konvention gegen das Verschwindenlassen

auch: Fakultativprotokoll zur Kinderrechtskonvention, aber dieses noch nicht in Kraft, da insgesamt zu wenig Mitgliedsstaaten unterzeichnet haben

Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von „Rassendiskriminierung“ ICERD (1965 verabschiedet/1969 in Kraft getreten)

von 175 Staaten ratifiziert (Dt. 1969)

- nur 54 davon unterwarfen sich dem **Individualbeschwerdeverfahren** gem. Art. 14 (Dt. 2001)
- Statistik 1984 bis Ende 2010:
- 48 Individualbeschwerden registriert/ 1 gestrichen
- **44 bis Ende 2010 entschieden:**
- 17 unzulässig
- 16 unbegründet
- 11 begründet

Länder gegen die sich die Beschwerden zu CERD richteten

Dänemark	21
Australien	7
Norwegen	3
Schweden	3
Slowenien	3
Niederlande	3
Deutschland (Roma)	2 (2006 – 2008: Zentralrat der Sinti und Roma)
Frankreich	2
Österreich	1

Indikatoren für rassistische Diskriminierung – generell- Auszug

wenige angezeigte und/ oder verurteilte Taten
rassistischen Hintergrunds sind

kein Indikator für die Abwesenheit rassistischer Taten –
im Gegensatz zu dieser Annahme einiger Staaten –

sondern Anzeichen dafür, dass

- zu wenig Informationen über Rechte bestehen oder
- Angst vorherrscht oder
- die Vorstellung vorherrscht, dass Anzeigen sowieso zu nichts führen oder
- die Justizbehörden zu wenig sensibilisiert sind

UN „Antidiskriminierungsausschuss“ CERD

- Überwacht die Einhaltung des Abkommens
- Keine de jure Urteile mit Bindungskraft, keine Sanktionsmöglichkeiten
- Aber: Feststellung einer Verletzung des rechtlich bindenden Abkommens sowie Vorschläge und Empfehlungen
- Regelmäßige „General Comments“ (allgemeine Empfehlungen) und vorherige Entscheidungen als Orientierungshilfe zur Auslegung des Übereinkommens

Regelungsinhalt/ Definition

- Jede auf der „Rasse“, der Hautfarbe, der Abstammung, dem nationalen Ursprung oder dem Volkstum beruhende
- Unterscheidung, Ausschliessung, Beschränkung oder Bevorzugung, die
- zum Ziel oder zur Folge hat, dass dadurch
- ein gleichberechtigtes Anerkennen, Geniessen oder Ausübung von Menschenrechten oder Grundfreiheiten im
- politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen oder jedem sonstigen Bereich des öffentlichen Lebens
- vereitelt oder beeinträchtigt wird

Einzelfragen

Frage: Muss die rassistische Äußerung, Handlung,
Diskriminierung vom Handelnden beabsichtigt sein?

(zB Sarrazin und seine Unterstützer: er wollte nur Beitrag zur
Diskussion leisten, rassistische Herabwürdigung war nicht
beabsichtigt)

Ausschuss 1993/ allg. Empfehlung Nr 14:

nein, es reicht wenn die Wirkung so ist!

Gesetze und Praktiken sollen für nichtig erklärt werden, die die
Wirkung haben, rassistische Diskriminierung zu erzeugen oder
fortbestehen zu lassen

auch „**indirekte**“ Aussagen oder Handlungen genügen (z.B.
bestimmte Wohnviertel als Zugangsvoraussetzung zu Vereinen/
Deutsch als Muttersprache als Einstellungsvoraussetzung etc)

Einzelfragen

Frage: wie stellt man Zugehörigkeit zu einer der durch ICERD aufgezählten Personengruppen fest?

Ausschuss 1990/ allg. Empfehlung Nr. 8:

Identifizierung soll auf der Eigenidentifikation des betroffenen Individuums bzw der betroffenen Gruppenmitglieder beruhen!

Warum in Anspruch nehmen ?

- Schärfung des Blicks für Menschenrechtsverletzungen im Alltag
– Aufzeigen nicht hinnehmbarer Missstände und struktureller Mängel
- Vorbeugen gegen staatlicherseits aufgestellte Behauptungen, es gebe keine systematischen Rechtsverletzungen, da es keine oder nur vereinzelte Beschwerden gebe (z.B. auch BMI bezügl. Racial profiling, regelmäßige Erwidern auch auf Dienstaufsichtsbeschwerden etc.)
- um Rechtsentwicklungen, Debatten und Veränderungsprozesse in Gang zu setzen
- um Entwicklungen zu fördern: gegenseitige Beeinflussung der Entwicklung von Recht, Politik und Gesellschaft

Individualbeschwerde

Voraussetzungen

- Verletzung von eigenen Rechten aus dem Übereinkommen durch den Staat („Opferstatus“)
- (Pflichten aus ICERD sind **Staatenverpflichtung**)
- Ausschöpfung innerstaatlichen Rechtsweges (wenn rechtlich möglich auch Verfassungsbeschwerde)
- Frist: **6 Monate** ab Rechtskraft letztinstanzlicher Entscheidung

Notwendiges Grundlagenwissen zur Erstellung einer Beschwerde

- Nationale Rechtsprechung zum entsprechenden Themenkreis incl. BVerfG
- Vorherige Entscheidungen des Ausschusses (zu Zulässigkeit und Begründetheit ähnlicher Beschwerden)
- General Comments des Ausschusses (Webseite CERD, bis Nr.29/2002 deutsche Übersetzung durch DIMR)
- Entscheidungen anderer Ausschüsse und des EGMR zum entsprechenden Themenkreis und zu Überschneidungen, z.B. Meinungsäußerungsfreiheit

Individualbeschwerde TBB vs. Deutschland

Herausforderungen und Eckpunkte der Entscheidung

Zulässigkeit:

- Juristische Person als alleiniger in eigenen Rechten betroffener Beschwerdeführer anerkannt (möglicher Beschwerdeführer und Opfereigenschaft) wenn die Satzung und die Praxis auf die Umsetzung der Rechte aus ICERD angelegt ist

Individualbeschwerde TBB vs. Deutschland

Herausforderungen und Eckpunkte der Entscheidung

Begründetheit:

- Äußerungen enthalten Ideen „**rassischer Überlegenheit**, die Respekt vor menschlichen Wesen verweigern und generalisiert Bevölkerungsgruppen als solche negativ beschreiben
- **Verhältnis zur Meinungsäußerungsfreiheit**
- Recht der **freien Meinungsäußerung** bringt besondere **Pflichten und Verantwortlichkeiten** mit sich, insbesondere die Pflicht, keine rassistischen Ideen von Überlegenheit zu verbreiten
- Siehe auch: EGMR, Beschwerde Nr. 1813/07, U.v. 09.02.2012 und Nr. 15615/07 U.v.16.07.2009

Weiter: Begründetheit

- Verletztes Recht:** offensichtliche Ungleichbehandlung bezüglich effektiver Rechtsdurchsetzung
- Strafgesetze und andere, rassistische Diskriminierung verbietende Gesetze müssen **effektiv** durchgesetzt werden (nicht nur auf dem Papier existieren)
 - Verweigerung der Rechtsdurchsetzung stellt sich im Verhältnis zu anderen ähnlich gelagerten Fällen der nationalen Rspr. als **offensichtlich willkürlich** dar

Empfehlungen

- Überprüfung der Politik und Verfahren strafrechtlicher Verfolgung rassistischer Diskriminierung durch Verbreitung von Ideen „rassistischer“ Überlegenheit
- Merkmal „...**geeignet, den öffentlichen Frieden zu stören...**“ in § 130 StGB widerspricht der staatlichen Obliegenheit, die Verpflichtungen aus ICERD angemessen in nationale Gesetzgebung umzusetzen (wiederholte Rüge)
- **Breite Bekanntmachung** der Entscheidung, auch in Kreisen der Staatsanwaltschaften und

Reaktionen

Recht auf Meinungsäußerungsfreiheit wird ausgehebelt?

Gegenargumente

- Pflichten und Verantwortung bei der Inanspruchnahme dieses Grundrechts werden durch alle MR-Mechanismen statuiert (auch EGMR) – es unterliegt damit Einschränkungen
- Grund- und Freiheitsrechte anderer Menschen dürfen nicht verletzt werden (z.B. auch nicht Rechte aus diesem Abkommen)
- Rassistische Diskurse haben immer Taten zur Folge (zahlreiche Untersuchungen belegen dies) - Diskursführer sind damit (verantwortliche) Wegbereiter für die Folgen

Reaktionen

Nationale (hier: deutsche Stellen, zB Staatsanwaltschaften) können den Kontext besser einordnen

Gegenargumente:

- internationales Recht kann nationale Fehlentwicklungen/ Fehlinterpretationen korrigieren
- Status Quo der nationalen Praxis spricht gegen ein besseres Verständnis – Menschenrechtsabkommen wären dann überflüssig
- Nationaler Status Quo würde so immer erhalten – Effektive Umsetzung von Menschenrechten verlangen Entwicklung und Fortentwicklung

Reaktionen

Strafrecht ist kein geeignetes Mittel zur Bekämpfung von Rassismus

Gegenargumente:

natürlich nicht allein, aber

- Strafrecht existiert und formt gesellschaftliche Werte – hohe Aussagekraft und negativer Symbolgehalt, rassistische Überlegenheitsäußerungen nicht für strafwürdig zu halten
- Sanktionierte Äußerungsdelikte existieren im nationalen Recht (Volksverhetzung, Beleidigung etc) und wären sonst überflüssig
- (auch strafrechtliche) Entwicklungen verlaufen entlang gesellschaftlicher Bruchstellen (s. BVerfG zu Homosexualität)

Staatenverpflichtung aus ICERD

1. Verpflichtung der Staaten

jede Form **staatlicher** rassistischer Diskriminierung zu beseitigen, d.h., zu unterlassen und dafür zu sorgen, dass alle staatlichen Stellen in Übereinstimmung mit dem Abkommen handeln, auch

a) wirksame Maßnahmen zu ergreifen, um das Vorgehen staatlicher und örtlicher Behörden zu überprüfen

und

b) alle Gesetze und Vorschriften sowie deren Auslegung und Anwendung in Einklang mit den Verpflichtungen aus ICERD zu bringen

Staatenverpflichtung aus ICERD

2. Verpflichtung der Staaten

rassistische Diskriminierung, Handlungen und Äußerungen entsprechenden Gewichts durch **private** Personen, Gruppen, Organisationen

weder zu fördern, noch zu unterstützen sondern mit allen geeigneten Mittel zu verbieten und zu beenden

und

u.a. folgende Formen von Rassismus zu **strafbaren Handlungen** zu erklären: Propaganda, Aufreizen zu rassistischem Hass, Verbreiten rassistischer Ideologien oder Ideen von Über- bzw. Unterlegenheit unter angemessener Berücksichtigung der Meinungsäußerungsfreiheit; Unterstützung und Finanzierung rassistisch-kämpferischer Betätigung

WIRKSAM durchzusetzen, nicht nur auf dem Papier

Staatenverpflichtung aus ICERD

3. Förderung

Verpflichtung zur Förderung der Teilhabe auf allen Gebieten (sozial, wirtschaftlich, kulturell usw.)

Sicherstellung des Schutzes von Gruppen und Einzelner zur gleichberechtigten Möglichkeit der Wahrnehmung von Menschenrechten und Grundfreiheiten

4. Maßnahmen gegen Vorurteile

Erziehung, Unterricht, Kultur und Information

Förderung von Verständnis und Freundschaft unter den „Bevölkerungsgruppen“

Bereitstellung entsprechender Ausbildungsinhalte für Polizei, Jurist_innen, Beamte etc

Weitere Entscheidungen

Staatsangehörigkeit als Unterscheidungsmerkmal

Z.B.A.H. ./.. Dänemark CERD / C754/10/1997

tunesischer Staatsangehöriger in Dänemark mit unbefristeter Aufenthaltserlaubnis - Kredit verweigert: Bank vergibt nur an dänische Staatsbürger um Sicherheit der Rückzahlung zu gewährleisten

CERD: Staatsangehörigkeit kein Garant für Rückzahlung von Krediten

andere Kriterien geeigneter, Staatsangehörigkeitskriterium unangemessen, damit vorgeschoben, damit Verstoß gegen ICERD

Relevanz für hier?

ZB Verweigerung von Girokonten vieler Banken für Geduldete

Weitere Entscheidungen

Zugang zu Dienstleistungen

MB ./ Dänemark CERD/C/60/D/20/2000

Restaurantbesuch mit rassistischer Begründung verweigert

kein staatlicher wirksamer Schutz erfolgt

Beschwerde zu CERD gewonnen

Relevanz für hier?

Zugang zu Diskotheken, Sportclubs etc (AGG greift auch)

Verbot des Zugangs für Flüchtlingskinder zu Spielplätzen (Berlin)
oder für Flüchtlinge zu Schwimmbädern (Schweiz) etc

Weitere Entscheidungen

rassistische Äußerungen vs Meinungsäußerungsfreiheit

G. ./.. Dänemark CERD /C/68/D/34/2004 und A.
CERD/C/77/D/43/2008

Beschwerdeführer sind Somalier

Äußerungen von Parlamentariern in Leserbriefen

Es ging um spezielles Verbot und neue Gesetze zur
Zwangsbeschneidung und Verstümmelung von Mädchen
und Frauen

Die zuständige Ministerin hat zuvor div Organisationen
Menschenrechtsorganisationen/ insbesondere auch
Somalische und andere Migrationsorganisationen zur
Stellungnahme eingeladen

Weitere Entscheidungen

Reaktion/Äußerungen anderer Parlamentarier: warum sollten somalische Organisationen Einfluss auf die Gesetzgebung haben?

Das sei, als würde man Pädophilenvereinigungen fragen, was sie zum Verbot von Sex mit Kindern halten oder

Vergewaltiger, ob sie es befürworten würden, die Strafandrohung für Vergewaltiger hochzusetzen

CERD:

Generalisierte Negativeinordnungen angelehnt ausschließlich an der ethnischen Herkunft – indirekte Aussagen genügen - mangelnder (strafrechtlicher) Schutz stellt Verstoß gegen ICERD dar

die Aussage beinhaltet die **indirekte** Aussage, alle Somali würden Frauen verstümmeln und es erfolge eine Gleichsetzung mit

Weitere Entscheidungen

Mangelnde Feststellung rassistischer Hintergründe in Strafurteilen

MD ./ Dänemark CERD 46/2009

Beschwerdeführer sind anerkannte irakische Flüchtling, zu Hause überfallen und brutal zusammengeschlagen worden, verbal begleitet mit: „Geht zurück, woher ihr gekommen sei“; in der Nähe des Hauses sind zuvor Sprühereien „nicht für Schwarze“ festgestellt worden

Verurteilung der Täter wegen Vandalismus und Körperverletzung

Keine Feststellungen zum rassistischen Hintergrund – auch im Zivilverfahren nicht, **es gebe dafür keine Beweise**, keine Kompensation

CERD:

Kein ausreichender Rechtsschutz, rassistischer Hintergrund ist zu

Andere Ausschüsse

Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
(Zivilpakt)

1) H. gegen Uzbekistan (931/2000), ICCPR, A/60/40

Verletzung des Rechts auf Religionsfreiheit

wenn Kopftuch einziges Ausschlusskriterium vom Studium

und keine anderen rational rechtfertigenden Umstände erkennbar
sind (anders: zB Gründe der Gesundheit: Helmpflicht vs
Turban)

Andere Ausschüsse

Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
(Zivilpakt)

2) **racil profiling: Lecraft vs. Spanien ICCPR 1493/2006**
Beschwerde erst **6 Jahre später eingelegt**

Verstoß gegen die Menschenwürde

Kontrolle (Bhf) auf Grund der Hautfarbe (Spanien/ Spanierin afro-amerikanischer Hautfarbe)

Kontrolle nur festgemacht an physischen oder ethnischen Kriterien ohne weitere ersichtlich rational nachvollziehbare Gründe ist diskriminierend und bewirkt in der Öffentlichkeit Vorurteile gegen die betroffene Bevölkerungsgruppe insgesamt

Zitate aus EGMR Entscheidungen

genereller Zweck des Art. 17 EMRK ist es, auszuschließen, dass Einzelne aus der Konvention ein Recht darauf herleiten, an irgendeiner Aktivität teilzunehmen oder irgendeine Handlung vorzunehmen, die auf die Zerstörung eines der Rechte oder einer der Freiheiten der Konvention gerichtet sei; niemand solle es möglich sein, die Bestimmungen der Konvention zur Vornahme von Handlungen auszunutzen, welche die Zerstörung der genannten Rechte und Freiheit beabsichtigten

EGMR, *Norwood v. Vereinigtes Königreich*, Unzulässigkeitsentscheidung vom 16.11.2004, No. 23131/03:

Ein solch genereller, vehementer Angriff auf eine religiöse Gruppe, durch welchen die Gruppe als Ganzes mit einem schweren Akt des Terrorismus in Verbindung gebracht werde, sei unvereinbar mit den von der Konvention verkündeten und garantierten Werten, namentlich Toleranz, sozialer Frieden und Nicht-Diskriminierung. Die Ausstellung des Posters in dem Fenster stelle eine dem Art. 17 EMRK unterfallende Handlung dar und genieße daher nicht den Schutz von Art. 10 oder 14 EMRK.

Zitate aus EGMR Entscheidungen

EGMR, *Jersild v. Dänemark*, 23.09.1994

Die Verurteilung beruhte auf herabsetzenden Äußerungen über Menschen schwarzer Hautfarbe sowie über Gruppen ausländischer Arbeiter in Dänemark. Der Gerichtshof betont in seiner Entscheidung, dass er sich “der überragenden Bedeutung des Kampfes gegen Rassendiskriminierung in allen Formen und Begehungsweisen bewusst sei”.

Er verwies auf das UN-Übereinkommen gegen Rassendiskriminierung von 1966, dessen Ziele und Zwecke dementsprechend von großem Gewicht für die Entscheidung seien, ob die Verurteilung des Beschwerdeführers “notwendig” im Sinne des Art. 10 Abs. 2 EMRK gewesen sei

Zitate aus EGMR Entscheidungen

Kammer II, Beschwerdesache Féret gegen Belgien, Urteil vom 16.7.2009, Bsw. 15615/07

Politische Reden, die zum Hass aufgrund religiöser ethnischer oder kultureller Vorurteile aufrufen, stellen eine Gefahr für den sozialen Frieden und die politische Stabilität demokratischer Staaten dar.

Die Anstiftung zum Ausschluss von „Ausländern“ stellt eine grundlegende Verletzung der Personenrechte dar und rechtfertigt somit spezifische Vorsichtsmaßnahmen, auch bei Politikern.

Politiker müssen es vermeiden, rassistisch bedingte Diskriminierung zu befürworten und auf demütigende und erniedrigende Aussagen zurückzugreifen, da ein solches Verhalten riskiert, Reaktionen hervorzurufen, die mit einem ruhigen sozialen Klima unvereinbar sind und das Vertrauen in die demokratischen Institutionen schädigen könnten

general comment Nr 31/ CERD

Indikatoren für rassistische Diskriminierung - generell

- Anzahl der Verletzten dieser Gruppen, insbesondere durch Polizeihandeln
- Geringe Zahl angezeigter und/ oder verurteilter Taten rassistischen Hintergrunds stellt **keinen** Indikator für die Abwesenheit von rassistischen Taten dar – im Gegensatz zu dieser Annahme einiger Staaten – und ist im Gegenteil Zeichen dafür, dass zu wenig Informationen über Rechte bestehen oder Angst vorherrscht oder die Vorstellung, dass Anzeigen sowieso zu nichts führen – oder die Justizbehörden zu wenig sensibilisiert sind
- Informationsstand niedrig

general comment Nr 31/ CERD

Indikatoren für rassistische Diskriminierung - generell

- höhere Strafen
- hohe Anzahl von Menschen, deren Schutz ICERD dient, in Gefängnissen, Psychiatrien
- wenige dieser Menschen im Justizdienst (einschließlich Polizei)
- proportional höhere „Kriminalitätsrate“ unter diesen Gruppen –
wertet CERD als Anzeichen für Ausschluss und mangelnde
Bereitstellung von Teilhabemöglichkeiten

general comment Nr 31/ CERD

Indikatoren auf der Ebene der Legislative

- Lücken in der Gesetzgebung, die unter Berücksichtigung von ICERD bestehen (auch im Strafrecht)
- Existenz von Gesetzen etc, die direkt diskriminierend wirken oder indirekter rassistischer Diskriminierung Vorschub leisten
- (hier zB überlegenswert: Residenzpflicht, Essenspakete/ Einkaufsgutscheine, Verstoss gegen Residenzpflicht als Ordnungswidrigkeit/Straftat)

Informationen und Kontakt

Webseite:

<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CERD/Pages/CERDIndex.aspx>

Secretariat contact details

Committee on the Elimination of
Racial Discrimination (CERD)
Human Rights Treaties Division
(HRTD)
Office of the United Nations High
Commissioner for Human Rights
(OHCHR)
Palais Wilson - 52, rue des Pâquis
CH-1201 Geneva (Switzerland)

Mailing address

UNOG-OHCHR
CH-1211 Geneva 10 (Switzerland)

Tel.: +41 22 917 97 57

Fax: +41 22 917 90 08

E-mail: cerd@ohchr.org

For individual complaints

Petitions Team
Office of the High Commissioner
for Human Rights
United Nations Office at Geneva
1211 Geneva 10 (Switzerland)

Fax: + 41 22 917 9022 (particularly for
urgent matters)

E-mail: tb-petitions@ohchr.org