Universeller Menschenrechtsschutz

Schmahl

2025

ISBN 978-3-8006-7273-8

Vahlen

schnell und portofrei erhältlich bei
beck-shop.de

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de steht für Kompetenz aus Tradition. Sie gründet auf über 250 Jahre juristische Fachbuch-Erfahrung durch die Verlage C.H.BECK und Franz Vahlen.

beck-shop.de hält Fachinformationen in allen gängigen Medienformaten bereit: über 12 Millionen Bücher, eBooks, Loseblattwerke, Zeitschriften, DVDs, Online-Datenbanken und Seminare. Besonders geschätzt wird beck-shop.de für sein umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

positives Tun und qualifiziertes Unterlassen einschließen und sogar finanzielle Instrumente und politische Programme umfassen.²⁴⁹ Schutzberechtigte sind Personen, Personengruppen und Organisationen. Mit anderen Worten liegt das Schwergewicht der aus dem Abkommen folgenden staatlichen Verpflichtungen auf einer Kombination von negativen und positiven Maßnahmen, die eine Gesellschaftsordnung ohne Rassendiskriminierung gewährleisten sollen. Die Verpflichtungen erfassen sowohl Handlungen des Staates selbst (Art. 2 Abs. 1 lit. a ICERD) als auch die staatliche Bekämpfung von Rassendiskriminierung, die durch Privatpersonen oder nichtstaatliche Organisationen vorgenommen wird (Art. 2 Abs. 1 lit. b ICERD). Gesetze und sonstige Normsetzungen, die möglicherweise eine Rassendiskriminierung bewirken, sollen überprüft (sog. Normenscreening) und gegebenenfalls abgeändert oder aufgehoben werden (Art. 2 Abs. 2 lit. c ICERD). Die Vorschrift des Art. 2 Abs. 1 lit. d ICERD ist in ihrem Anspruch, dass der Staat mit allen geeigneten Mitteln jede durch Personen, Gruppen oder Organisationen ausgeübte Rassendiskriminierung verbieten und beenden soll, sogar ziemlich weitreichend, da sie nach Ansicht des CERD-Ausschusses auf jedes private diskriminierende Handeln Anwendung findet.²⁵⁰ Ergänzt werden die genannten Verpflichtungen durch Art. 2 Abs. 2 ICERD, wonach die Vertragsstaaten besondere Maßnahmen auf sozialem, wirtschaftlichem, kulturellem und sonstigem Gebiet zu treffen haben, um überkommene strukturelle und historisch bedingte Praktiken der Diskriminierung künftig zu vermeiden. Der Mehrwert dieser Norm ist nicht leicht verständlich, da ihr Regelungsgehalt mit Art. 1 Abs. 4 ICERD korreliert (→ § 7 Rn. 100).²⁵¹

IV. Spezifische Schutzpflichten

Ergänzt werden die in Art. 2 ICERD aufgeführten allgemeinen Schutzpflichten des Staates durch zahlreiche spezifische Schutzpflichten in Art. 3–7 ICERD. 88

1. Art. 3 ICERD

Art. 3 ICERD statuiert das Verbot der Segregation und der Apartheid. Über lange Zeit wurde diese Norm nur als historisches Relikt verstanden, das sich mit der Abschaffung des Apartheid-Systems Südafrikas erledigt habe.²⁵² Dies hat sich allerdings als Trugschluss erwiesen. Auch heute noch gibt es viele Fälle der Segregation aus Gründen der Rasse. Dies belegen die zahlreichen Stellungnahmen des CERD-Ausschusses mit Blick auf die Segregation von Sinti und Roma und von indigenen Völkern wie die Samen und die Maori in verschiedenen Lebensbereichen (zB Schul- und Bildungsbereich, Woh-

249 HK-ICERD/Barskanmaz ICERD Art. 2 Abs. 1 Rn. 10. Zu den politischen Programmen zählt etwa der am 25.11.2020 von der Bundesregierung beschlossene „Maßnahmenkatalog des Kabinettsausschusses zur Bekämpfung von Rechtsextremismus und Rassismus“. Der 2022 neu eingefügte § 5a Abs. 3 DRiG, wonach das Studium der Rechtswissenschaften auch ethische Grundlagen des Rechts berücksichtigen und die Fähigkeit zur kritischen Reflexion des Rechts fördern soll, lässt sich ebenfalls auf die Verpflichtungen aus Art. 2 Abs. 1 ICERD zurückführen.

250 CERD-Ausschuss, Concluding Observations: Japan, CERD/C/JPN/CO7-9, 2014, Rn. 8; Germany, CERD/C/DEU/CO/19-22, 2015, Rn. 7 f.

251 Ebenso HK-ICERD/Kanalan ICERD Art. 2 Abs. 2 Rn. 24.

252 Um der ehemaligen südafrikanischen Politik der Rassentrennung entgegenzuwirken, wurde außerdem 1973 die Internationale Konvention über die Bekämpfung und Bestrafung des Verbrechens der Apartheid verabschiedet, vgl. A/RES/3068 (XXVIII) v. 30.11.1973, in Kraft seit 1976.

nungswesen, Arbeitsmarkt, Gesundheitswesen), und zwar weltweit, auch in europäischen Staaten.²⁵³ Außerdem kritisiert der Ausschuss immer wieder, dass sich nicht wenige Vertragsstaaten in ihren Berichten zu Art. 3 ICERD auf den pauschalen Hinweis beschränkten, das Apartheidsystem in Südafrika verurteilt zu haben. Vor allem mit der De-facto-Segregation von ethnischen Gruppen und deren häufig äußerst prekären Situation setzen sich die Staaten eher selten intensiv auseinander, was der Ausschuss in zahlreichen „Concluding Observations“ bemängelt.²⁵⁴ In der Tat ist Art. 3 ICERD nicht bloß historischer Natur, sondern richtet sich zeitlos gegen alle rechtlichen wie faktischen Maßnahmen der Rassensegregation.²⁵⁵

Mit der Unterbindung von Segregationsmaßnahmen befassen sich inzwischen auch andere Menschenrechtsorgane. So hat der EGMR zu Recht festgestellt, dass die Vertreibung und Umsiedelung von Bewohnern einer Roma-Siedlung mit der fadenscheinigen Begründung, dass diese illegal auf städtischem Grund bestehe, einen nicht zu rechtfertigenden Eingriff in das Recht auf Wohnung darstelle.²⁵⁶ Auch das Diskriminierungsverbot des Art. 14 EMRK spielt bei faktischen Segregationsmaßnahmen eine immer größere Rolle. So dürfen Angehörige von ethnischen Minderheiten bei der Schul- und Ausbildung gegenüber Angehörigen der Mehrheit nicht benachteiligt werden. In einem Fall, in dem die Zahl der Roma in Sonderschulen für Kinder mit geistiger Behinderung unverhältnismäßig hoch war, kritisierte der EGMR etwa, dass die Zuweisung an die Sonderschule aufgrund von Tests erfolgte, die nicht hinreichend auf die spezifische Situation der Minderheit der Roma ausgerichtet waren.²⁵⁷

2. Art. 5 ICERD

- 90 Die Zusicherung der Gleichheit vor dem Gesetz sowie der diskriminierungsfreien Gewährung von politischen, bürgerlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten nimmt in Art. 5 ICERD einen breiten Raum ein. Was die Diskriminierungsbekämpfung angeht, ist zunächst Art. 5 lit. f ICERD augenfällig, der die allgemeine Regelung des Art. 2 lit. d ICERD konkretisiert. Danach werden die Vertragsstaaten dazu angehalten, „die Rassendiskriminierung in jeder Form zu verbieten und zu beseitigen sowie das Recht jedes Einzelnen auf Gleichheit vor dem Gesetz ohne Unterschied der Rasse, der Hautfarbe, der nationalen oder ethnischen Herkunft zu gewährleisten“. Diese Verpflichtung erstreckt sich nach Art. 5 lit. f ICERD auf den diskriminierungsfreien Zugang zu jedem Ort oder Dienst, der für die Benutzung durch die Öffentlichkeit vorgesehen ist, wie Verkehrsmittel, Hotel, Gaststätten, Cafés, Theater und Parks. Mit anderen Worten werden nach dem Wortlaut von Art. 5 lit. f ICERD auch Private in die Pflicht genommen, die zB ein Hotel oder eine Gaststätte betreiben. Dieser Umstand könnte eine unmittelbare Drittwirkung von Art. 5 lit. f ICERD implizieren. Allerdings genießen auch Private ihrerseits Grundrechtsschutz, weshalb Menschenrechtsverträge sie nicht unmittelbar in die Pflicht nehmen können. Es obliegt vielmehr den Vertragsstaaten, über das Institut der positiven Maßnahmen (Schutzverpflichtungen) den Freiheitsgebrauch von Privaten zu regulieren. Insoweit

253 Dazu eingehend HK-ICERD/Schmahl ICERD Art. 3 Rn. 13 ff.; zu jüngeren Stellungnahmen des Ausschusses vgl. Uzoma, Ausschuss zur Beseitigung rassistischer Diskriminierung: 110. bis 112. Tagung, VN 2024, 273 (274).

254 Vgl. die Nachweise bei HK-ICERD/Schmahl ICERD Art. 3 Rn. 50 ff.

255 Derartige Segregationsmaßnahmen stehen auch bei der Staatenbeschwerde von Palästina gegen Israel im Vordergrund, vgl. CERD-Ausschuss, Entsch. v. 19.12.2019, CERD/C/100/3, CERD/C/100/4 und CERD/C/100/5, Palästina/Israel. Ferner → § 7 Rn. 103.

256 Vgl. EGMR, Urt. v. 24.4.2012, Yordanova u. a./Bulgarien, Nr. 75446/06, Rn. 120. Ähnlich Menschenrechtsausschuss, Entsch. v. 30.10.2012, Naidenova u. a./Bulgarien, Nr. 2073/2011, Rn. 14.3 ff.

257 EGMR, Urt. v. 2.6.2006, D.H./Tschechien, Nr. 57325/90, Rn. 201.

entfalten alle menschenrechtlichen Übereinkommen mittelbare, aber keine unmittelbare Drittwirkung (→ § 10 Rn. 43). Auch Art. 5 lit. f ICERD begründet nicht selbst Rechte, sondern verpflichtet die Vertragsstaaten, Maßnahmen zu ergreifen, dass Rassendiskriminierungen im öffentlichen Raum ausgeschlossen werden.²⁵⁸ Lediglich der engste private Bereich bleibt vom ICERD unberührt.²⁵⁹

Ebenfalls von besonderer praktischer Bedeutung ist Art. 5 lit. e ICERD, der Rassendiskriminierung spezifisch bei wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten untersagt. Dieses Verbot schließt das Recht auf Arbeit und die Arbeitsbedingungen ein. So hat der CERD-Ausschuss auf eine Verletzung von Art. 5 lit. e ICERD erkannt, als eine türkische Arbeitnehmerin von ihrem niederländischen Arbeitgeber nur deshalb entlassen wurde, weil sie ihr Kind in Fremdbetreuung gab und sich bei insoweit auftretenden Schwierigkeiten krankmeldete. Der Arbeitgeber begründete die Kündigung des Arbeitsvertrags vor allem damit, dass Niederländerinnen, die Kinder hätten, typischerweise nicht arbeiteten. Das angerufene niederländische Gericht bestätigte die Entlassungsentscheidung und ihre Begründung. Zu Recht gelangte der CERD-Ausschuss daher zu dem Ergebnis, dass der Entlassung rassendiskriminierende Gründe zugrunde lagen.²⁶⁰ Darüber hinaus lag hier auch eine geschlechtsspezifische Diskriminierung vor, die allerdings vom Ausschuss nicht thematisiert wurde. In einem anderen Fall erkannte der CERD-Ausschuss unter anderem auf eine Verletzung von Art. 5 lit. e (i) ICERD, da die Bewerbung einer Romni mit Universitätsabschluss als Lehrerin an einer Grundschule nicht berücksichtigt und stattdessen eine nicht der Gruppe der Roma zugehörige Person eingestellt wurde, die diese Qualifikation nicht besaß.²⁶¹

3. Art. 4 ICERD

Art. 4 ICERD, der rassistische Propaganda verbietet und diese außerdem zu einer strafbaren Handlung erklärt, ist die zentrale Vorschrift im internationalen Menschenrechtsschutz über die Bekämpfung rassistischer Hassrede.²⁶² Der CERD-Ausschuss richtet seine Aufmerksamkeit regelmäßig auf Hassreden, deren Ächtung und Beseitigung er als eine seiner besonders herausfordernden Aufgaben ansieht. Die rassistische Hassrede, insbesondere solche von Politikern und sonstigen Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens, ist Gegenstand von zahlreichen Kommentaren und Stellungnahmen des CERD.²⁶³ Das liegt auch daran, dass sich erwiesen hat, dass derartige Hassreden in Gewalttaten umschlagen können. Rassistische Propaganda steht regelmäßig am Anfang von „hate crimes“, sog. ethnischen Säuberungen und sonstigen genozidähnlichen oder

258 Vgl. CERD-Ausschuss, General Recommendation No. 20, A/51/18, 1996, S. 124, Rn. 2, 5. Vgl. auch Fries, Die Bedeutung von Artikel 5 (f) ICERD im deutschen Recht, 2003, S. 37 f.; Siehr, Das Recht am öffentlichen Raum, 2016, S. 231 ff.

259 HK-ICERD/Samour ICERD Art. 5 lit. f Rn. 16.

260 CERD-Ausschuss, Entsch. v. 29.9.1988, Yilmaz-Dogan/Niederlande, Nr. 1/1984, Rn. 9.3.

261 CERD-Ausschuss, Entsch. v. 4.12.2015, V.S./Slowakische Republik, Nr. 56/2014, Rn. 7.3.

262 Vgl. Bryde, Die Tätigkeit des Ausschusses gegen jede Form der Rassendiskriminierung (CERD), in Klein (Hrsg.) Rassistische Diskriminierung – Erscheinungsformen und Bekämpfungsmöglichkeiten, 2002, S. 61 (65).

263 Vgl. insbesondere CERD-Ausschuss, General Recommendation No. 35, CERD/C/GC/35, 2013, sowie die ausführliche Analyse von McGonagle, General Recommendation 35 on combating racist hate speech, in Keane/Waughray (Hrsg.), Fifty Years of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, 2017, S. 246 ff.

genozidalen Handlungen, die von der Norm, die sich ausdrücklich auf die Rede, nicht aber auf Taten bezieht, allerdings selbst nicht erfasst werden.²⁶⁴ In diesem Sinne ist besonders wichtig, das ICERD stets auch im Kontext von Völkermordkonvention und Völkerstrafrecht zu lesen (→ § 7 Rn. 2 ff., § 15) – und umgekehrt.

- 93 Art. 4 ICERD steht in einem Spannungsfeld zur Meinungsäußerungsfreiheit. Kritiker sehen deshalb in Art. 4 ICERD einen „Ausreißer“ im menschenrechtlichen System. Nicht selten wird dem CERD-Ausschuss vorgeworfen, dass er keine hinreichende Abwägung zwischen Meinungsäußerungsfreiheit einerseits und dem durch die Hassrede betroffenen allgemeinen Persönlichkeitsrecht andererseits vornehme und insbesondere der Redefreiheit nicht genügend Gewicht beimesse.²⁶⁵ So betonte der CERD-Ausschuss im Fall „TBB-Türkischer Bund in Berlin-Brandenburg gegen Deutschland“ (2013), wo es um ein Interview des Politikers Thilo Sarrazin (geb. 1945) in einer gedruckten Kulturzeitschrift ging, in dem sich Sarrazin herablassend und herabwürdigend über türkischstämmige Bürger in Deutschland geäußert hatte, dass die Meinungsäußerungsfreiheit gerade die Pflicht enthalte, kein rassistisches Gedankengut zu verbreiten.²⁶⁶ Auch frühere Stellungnahmen des Ausschusses weisen in diese Richtung.²⁶⁷ Ganz grundsätzlich neigt der CERD-Ausschuss dazu, dem Schutzzanliegen des ICERD den Vorzug vor der Meinungsäußerungsfreiheit einzuräumen,²⁶⁸ was auch an der institutionellen Struktur der Mitglieder des CERD-Ausschusses liegen mag, die als Sachverständige häufig mit erheblicher Sensibilität für rassistische Diskriminierung ausgestattet sind und sich dem Telos des ICERD als einem Teilaspekt des Menschenrechtsschutzes vermutlich besonders verpflichtet fühlen.²⁶⁹ Auch der Umstand, dass die Mitglieder des CERD-Ausschusses – anders als die Experten des Menschenrechtsausschusses und die Richter des EGMR – nicht spezifisch juristisch ausgebildet sein müssen, mag ein weiterer Erklärungsansatz für die fehlende umfassende Einbettung des Verbots rassistischer Propaganda in die allgemeine Menschenrechtsdogmatik sein.²⁷⁰
- 94 Ein *a priori* kategorischer Ausschluss der Verbreitung rassistischen Gedankenguts aus dem Anwendungsbereich der Meinungsäußerungsfreiheit dürfte weder dem Übereinkommen noch dem Stellenwert der Meinungsfreiheit als fundamentales Menschenrecht und als Grundstein für jede freie und demokratische Gesellschaft gerecht wer-

264 Vgl. HK-ICERD/Payandeh ICERD Art. 4 Rn. 4.

265 Vgl. dazu die Nachweise bei Thornberry ICERD S. 271 ff.

266 CERD-Ausschuss, Entsch. v. 26.3.2013, TBB-Türkischer Bund in Berlin-Brandenburg/Deutschland, Nr. 48/2010, Rn. 12.7 f.

267 Vgl. CERD-Ausschuss, General Recommendation No. 30, A/59/18 (Supplement), 2014, Rn. 2; General Recommendation No. 35, CERD/C/GC/35, 2013, Rn. 19; Entsch. v. 22.8.2005, The Jewish Community of Oslo u. a./Norwegen, Nr. 30/2003, Rn. 10.5; Entsch. v. 13.8.2010, Adan/Dänemark, Nr. 43/2008, Rn. 7.6.

268 So auch Mahalic/Mahalic, The Limitation Provisions of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, HRQ 9 (1987), 74 (89 ff.); Fariior, Molding the Matrix: The Historical and Theoretical Foundations of International Law Concerning Hate Speech, Berkeley JIL 14 (1996), 1 (51 f.).

269 Payandeh, Die Entscheidung des UN-Ausschusses gegen Rassendiskriminierung im Fall Sarrazin, JZ 2013, 980 (989).

270 So auch die Einschätzung von Britz, Die Individualbeschwerde nach Art. 14 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, EuGRZ 2002, 381 (382).

den.²⁷¹ Die Möglichkeit der freien Meinungsäußerung im politischen und gesellschaftlichen Diskurs ist nicht nur für die Mehrheitsgesellschaft, sondern auch für Angehörige diskriminierter Gruppen von herausragender Bedeutung.²⁷² Zwar ist das Telos des ICERD in der Beendigung jeglicher Form von Rassendiskriminierung zu erblicken, da dem Abkommen die zutreffende Erkenntnis zugrunde liegt, dass nicht nur genuin-diskriminierende Handlungen, sondern auch die Verbreitung rassistischen Gedankenguts als spezifische Variante der Diskriminierungsformen ein gesellschaftliches und menschenrechtliches Übel darstellt, das es zu bekämpfen gilt. Dennoch entscheidet das ICERD den Konflikt zwischen Meinungsfreiheit und Diskriminierungsschutz prinzipiell nicht einseitig und pauschal zugunsten der Bekämpfung rassistischer Diskriminierung, sondern lässt vielmehr Raum, um die Belange der Meinungsfreiheit in der Abwägung zu berücksichtigen.²⁷³ Bereits der Wortlaut des Übereinkommens, der gem. Art. 31 Abs. 1 WVK den Ausgangspunkt und die Grenze jeder Auslegung bildet, spricht für eine Einbeziehung der Belange der Meinungsfreiheit in die Bekämpfung rassistischer Propaganda. So statuiert Art. 4 ICERD in seinem „Chapeau“, dass die Norm nur „unter gebührender Berücksichtigung [,with due regard‘] der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte“ anzuwenden ist. Hierin ist ein Verweis auf die Meinungs- und Versammlungsfreiheit in Art. 19 und 20 AEMR zu erblicken.²⁷⁴ Außerdem erkennt das ICERD selbst in Art. 5 lit. d (viii)–(ix) den Schutz der freien Meinungsäußerung und der freien Versammlung an.²⁷⁵ Die Formulierung von Art. 4 ICERD nimmt damit – anders als dies der CERD-Ausschuss vertritt – Bezug auf kollidierende menschenrechtliche Belange und normiert keinen generellen oder gar absoluten Vorrang der Diskriminierungsbekämpfung vor dem Recht auf freie Meinungsäußerung. Allein aus der Regelungstechnik des Abkommens, das staatliche Schutzpflichten sowie Bestrafungs- und Verfolgungspflichten als Grundsätze und die Meinungsfreiheit als Ausnahme konzipiert, lässt sich ein solcher genereller Vorrang jedenfalls nicht herleiten.²⁷⁶ Der Entstehungsgeschichte des ICERD ist vielmehr zu entnehmen, dass die sog. Due-regard-Klausel im „Chapeau“ von Art. 4 ICERD in den Vertragsentwurf einbezogen wurde, um den Bedenken einer Vielzahl von Staaten hinsichtlich einer adäquaten Berücksichtigung der Meinungsfreiheit Rechnung zu tragen.²⁷⁷ Bei Vertragsschluss haben sogar 17 Staaten Vorbehalte – deklariert als Interpre-

271 Zutreffend das abweichende Sondervotum des Ausschussmitglieds Vazquez zum Fall Sarrazin, CERD/C/82/3, Rn. 1. Ebenso Tomuschat, Der „Fall Sarrazin“ vor dem UN-Rassendiskriminierungsausschuss, EuGRZ 2013, 262 (264 f.).

272 HK-ICERD/Payandeh ICERD Art. 4 Rn. 38.

273 Vgl. Partsch, Racial Speech and Human Rights: Article 4 of the Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, in Coliver (Hrsg.), Striking a Balance: Hate Speech, Freedom of Expression and Non-discrimination, 1992, S. 21 (23 ff.); Wolfrum, Das Verbot der Rassendiskriminierung im Spannungsfeld zwischen dem Schutz individueller Freiheitsrechte und der Verpflichtung des einzelnen im Allgemeininteresse, FS Peter Schneider, 1990, 515 (516).

274 Vgl. Schwelb, The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, ICLQ 15 (1966), 996 (1024); Meron, The Meaning and Reach of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, AJIL 79 (1985), 283 (299).

275 Dazu näher Partsch, Elimination of Racial Discrimination in the Enjoyment of Civil and Political Rights, Texas ILJ 14 (1979), 191 (247 f.).

276 Zutreffend Payandeh, Die Entscheidung des UN-Ausschusses gegen Rassendiskriminierung im Fall Sarrazin, JZ 2013, 980 (983).

277 Vgl. Lerner, The UN Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, 1980 (Nachdruck 2015), S. 43 ff.; Mchangama, The Sordid Origin of Hate-Speech Law, Policy Review 170 (2011/2012), 45 (52 ff.).

tationserklärungen – des Inhalts abgegeben, dass die Meinungsfreiheit bei Auslegung und Anwendung von Art. 4 ICERD berücksichtigt werden müsse.²⁷⁸

- 95 Auch eine systematisch-teleologische Auslegung, der nach Art. 31 Abs. 1 WVK ebenfalls Rechnung zu tragen ist, liefert kein anderes Ergebnis. Die Zielsetzung des ICERD lässt zwar den Rückschluss zu, dass Einschränkungen der Meinungsfreiheit zum Schutz rassistischer Diskriminierungen legitim und unter Umständen auch geboten sein können. Die Verpflichtungen aus dem ICERD sind als Teilaspekte des Menschenrechtsschutzes aber nicht isoliert auszulegen, sondern im Kontext der übrigen völkerrechtlichen Normierungen zum Schutz der Menschenrechte zu sehen.²⁷⁹ In allgemeiner Form nimmt auf das Gebot der Kontextauslegung auch Art. 31 Abs. 3 WVK Bezug, wonach bei der Interpretation einer vertraglichen Vorschrift stets alle für die zu beurteilende Auslegungsfrage einschlägigen Völkerrechtsnormen zu beachten sind. Deshalb ist zB die in Art. 19 IPBPR garantierte Meinungsfreiheit nicht nur bei der Auslegung von Art. 20 Abs. 2 IPBPR, sondern auch bei Interpretation und Anwendung von Art. 4 ICERD heranzuziehen.²⁸⁰
- 96 Insgesamt entzieht das ICERD xenophobische und rassistische Äußerungen daher nicht generell und von vornherein dem Schutzbereich der Meinungsfreiheit, sondern eröffnet ebenso wie die übrigen menschenrechtlichen Übereinkommen die Möglichkeit einer Abwägung zwischen der Freiheit der Rede und dem Schutz vor rassistischer Propaganda und „hate speech“.²⁸¹ Lediglich Äußerungen, die eine Person oder Personengruppe wegen ihrer ethnischen Herkunft böswillig und schwerwiegend verächtlich machen und ihr das fundamentale „Recht auf Rechte“²⁸² absprechen, muss angesichts des damit verbundenen Angriffs auf die Menschenwürde der Schutz der Meinungsfreiheit versagt werden.²⁸³ In allen anderen Konstellationen müssen aber die kollidierenden Anliegen zueinander in einen verhältnismäßigen Ausgleich gesetzt werden. Dabei kann allerdings eine Rechtsgüter- und Pflichtenabwägung im konkreten Konfliktfall durchaus zu einem Zurücktreten der Meinungsfreiheit führen. Vor diesem Hintergrund wird erklärlich, dass der CERD-Ausschuss in manchen Fällen, die verunglimpfende, beleidigende und diffamierende Äußerungen betrafen, aber keinen unmittelbaren Angriff auf die *dignitas humana* enthielten, in eine Abwägung mit anderen

278 Vgl. die Erklärungen von Österreich, Bahamas, Belgien, Fidschi, Frankreich, Irland, Italien, Japan, Malta, Monaco, Nepal, Papua Neu-Guinea, Schweiz, Thailand, Tonga, Großbritannien und den USA. Zu diesen Erklärungen und ihrer rechtlichen Bewertung näher Zimmer, Hate Speech im Völkerrecht, 2001, S. 232 ff., 265 f.

279 Vgl. Mahler/Weiß, Zur Unteilbarkeit der Menschenrechte: Anmerkungen aus juristischer, insbesondere völkerrechtlicher Sicht, in Lohmann/Gosepath/Pollmann/Mahler/Weiß (Hrsg.), Die Menschenrechte: unteilbar und gleichgewichtig?, 2005, S. 39 (41 ff.).

280 So auch Partsch, Neue Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassen- und Fremdenhaß, EuGRZ 1994, 429 (430); Tomuschat, Der „Fall Sarrazin“ vor dem UN-Rassendiskriminierungsausschuss, EuGRZ 2013, 262 (265).

281 Vgl. Schmah, Der Umgang mit rassistischen Wahlkampfplakaten vor dem Hintergrund des internationalen Menschenrechtsschutzes, 2016, S. 49. Vgl. auch EGMR, Urt. v. 11. 6. 2020, Baldassi u. a./Frankreich, Nr. 15271/16 u. a., Rn. 58 ff.

282 Begriff bei Enders, Die Menschenwürde in der Verfassungsordnung, 1997, S. 503. Der Gedankengang geht freilich auf Hannah Arendt (1906–1975) zurück, vgl. Arendt, Es gibt nur ein einziges Menschenrecht, Die Wandlung 4 (1949), 754 ff.; Arendt, Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft, 1955 (Nachdruck 2001), S. 607 f.

283 So auch Wolfrum, The Committee on the Elimination on Racial Discrimination, MPYUNL 3 (1999), 489 (490).

Belangen eingetreten ist²⁸⁴ und teilweise sogar keine Verletzung des ICERD hat feststellen können.²⁸⁵ Zu beachten ist allerdings auch, dass Formen der Aufstachelung zur Geringschätzung von ethnischen Minderheiten, die sich in einer rechtlichen Grauzone bewegen und systematisch verbreitet werden (sog. Alltagsrassismus), häufig gefährlicher sein können als offen zur Schau gestellter Rassismus, der leichter zu bekämpfen ist.²⁸⁶

4. Art. 6 ICERD

Art. 6 ICERD verlangt wirksamen Rechtsschutz in Fällen von Rassendiskriminierung und spricht damit vor allem die Geltung der Diskriminierungsverbote des ICERD zwischen Privaten an. Diese horizontale (mittelbare) Drittwirkung kann sich jedoch nur entfalten, wenn die Staaten entsprechende Gesetze erlassen und Maßnahmen ergreifen (→ § 10 Rn. 43). So müssen die Vertragsstaaten benachteiligten Personen Schutz gewähren und das Recht einräumen, vor innerstaatlichen Gerichten Entschädigung oder eine andere Form von Genugtuung zu erlangen. 97

Ein solcher Rechtsschutz war etwa in den Niederlanden Anfang der 1990er Jahre nicht ersichtlich. So hatten die niederländischen Gerichte ein Verfahren eines Marokkaners, der sich als Mieter in einem Mietshaus bewarb und bei der Besichtigung mit feindlichen Demonstrationen von rund 20 Bewohnern des Mietshauses konfrontiert war (Rufe wie „Keine Ausländer mehr!“; Drohungen, das Auto des Marokkaners anzuzünden, sollte er in das Wohnmietobjekt einziehen), mit der Begründung eingestellt, dass die Demonstrationen nicht absichtlich beleidigend gewesen seien. Der CERD-Ausschuss kritisierte allerdings zu Recht, dass die polizeilichen und staatsanwaltlichen Ermittlungen in Bezug auf Art. 4 lit. a ICERD nur ungenügend gewesen seien. Zwar stehe das ICERD der Anwendung des Opportunitätsprinzips nicht grundsätzlich entgegen, doch müsse der Staat im Falle von Drohungen mit rassistischer Gewalt sorgfältig und schnell ermitteln. Da dies nicht geschehen sei, sei dem Beschwerdeführer der wirksame Schutz versagt worden, auf den er nach Art. 6 ICERD einen Anspruch habe.²⁸⁷

Eine Verletzung von Art. 6 ICERD liegt ferner nicht vor, wenn staatliche Behörden sich weigern, trotz Strafanzeige wegen einer als rassistisch empfundenen Aussage eine Untersuchung des Sachverhalts durchzuführen.²⁸⁸ 98

5. Art. 7 ICERD

Nach Art. 7 ICERD verpflichten sich die Staaten, wirksame Maßnahmen, insbesondere auf dem Gebiet des Unterrichts, der Erziehung, Kultur und Information, zu treffen, um Vorurteile zu bekämpfen, die zu Rassendiskriminierung führen. Diese Forderung klingt zwar auf den ersten Blick „weich“ und hat auch vom CERD-Aus- 99

284 Vgl. etwa CERD-Ausschuss, Entsch. v. 16.3.1993, L.K./Niederlande, Nr. 4/1991, Rn. 3.3, 6.6; Entsch. v. 21.8.2009, Ahmed Farah Jama/Dänemark, Nr. 41/2008, Rn. 7.4.

285 ZB CERD-Ausschuss, Entsch. v. 22.2.2008, Zentralrat Deutscher Sinti und Roma u. a./Deutschland, Nr. 38/2006, Rn. 4.5, 9.

286 Vgl. Klein, Fall Faurisson zur Holocaust-Lüge – Die Arbeit des Menschenrechtsausschusses zum Schutz bürgerlicher und politischer Rechte, in Baum/Riedel/Schaefer (Hrsg.), Menschenrechtsschutz in der Praxis der Vereinten Nationen, 1998, S. 121 (127); Schmahl, Der Umgang mit rassistischen Wahlkampfplakaten vor dem Hintergrund des internationalen Menschenrechtsschutzes, 2016, S. 85 f.

287 CERD-Ausschuss, Entsch. v. 16.3.1993, L.K./Niederlande, Nr. 4/1991, Rn. 6.5 ff. In diesem Sinne ähnlich auch CERD-Ausschuss, Entsch. v. 6.4.1999, Habassi/Dänemark, Nr. 10/1997, Rn. 9.3 ff.; Entsch. v. 15.3.2006, Gelle/Dänemark, Nr. 34/2004, Rn. 7.6; Entsch. v. 25.11.2021, Kotor/Frankreich, Nr. 65/2018, Rn. 7.2 ff.

288 CERD-Ausschuss, Entsch. v. 13.8.2010, Adan/Dänemark, Nr. 43/2008, Rn. 7.6.

schuss bislang wenig Aufmerksamkeit erfahren. Sie ist aber essentiell, um freie und tolerante Gesellschaften zu erzielen. Dies gilt besonders deshalb, weil die Grundursachen des Rassismus meistens in fehlgeleiteten gesellschaftlichen Anschauungen, Erziehungsmustern und Verschwörungstheorien liegen, die häufig von Generation zu Generation weitergegeben und in Zeiten von „Social Media“ ubiquitär in „Filterblasen“ verbreitet werden.²⁸⁹ Private Organisationen oder Stiftungen, die rassistischen Positionen Vorschub leisten, dürfen daher aus staatlichen Mitteln nicht gefördert werden.²⁹⁰

V. Fördermaßnahmen

- 100 Als erstes universelles Menschenrechtsübereinkommen überhaupt äußert sich das ICERD explizit zur Frage, in welchem Umfang Fördermaßnahmen, sog. „affirmative actions“, zugunsten von bestimmten ethnischen Gruppen zulässig sind.²⁹¹ So halten Art. 1 Abs. 4 ICERD und Art. 2 Abs. 2 ICERD fest, dass besondere Fördermaßnahmen nicht zu beanstanden sind, sofern die betreffenden Individuen oder Gruppen aus faktischen Gründen derartiger positiver Maßnahmen zur gleichberechtigten Ausübung ihrer Menschenrechte und Grundfreiheiten bedürfen. Zeitlich limitierte Quotenregelungen und Förderprogramme zugunsten ethnischer und sonstiger von rassistischer Diskriminierung betroffener Minderheiten sind rechtmäßig, wenn sie die Konsequenzen früherer Diskriminierungen ausgleichen und nicht gleichzeitig die Beibehaltung getrennter Rechte für verschiedene „Rassengruppen“ zur Folge haben.²⁹² Die sog. „separate but equal“-Doktrin, die im US-amerikanischen Recht lange Zeit vertreten wurde,²⁹³ basierte auf der fehlgeleiteten Annahme, dass es unterschiedliche menschliche „Rassen“ gebe. Sie war daher ein spezifischer Ausdruck von Rassendiskriminierung. Darüber hinaus spielt Art. 1 Abs. 4 ICERD bezüglich des indischen Kastensystems, das trotz gesetzlicher Verbote in der Gesellschaft Indiens weiterhin lebendig ist, eine große praktische Rolle. Nicht zuletzt hat Art. 1 Abs. 4 ICERD als normatives Vorbild für Art. 4 CEDAW gedient (→ § 7 Rn. 131).

VI. Kontrollmechanismus

- 101 Zur Durchsetzung der Verpflichtungen aus dem ICERD wurde, wie erwähnt (→ § 7 Rn. 73), der CERD-Ausschuss geschaffen. Er ist das erste universelle Kontrollorgan, das auf einem menschenrechtlichen Vertrag beruht und seine Tätigkeit aufnehmen konnte. Der CERD-Ausschuss besteht aus 18 gewählten unabhängigen Sachverständi-

289 Vgl. Boyle/Baldaccini, A Critical Evaluation of International Human Rights Approaches to Racism, in Fredman (Hrsg.), *Discrimination and Human Rights: The Case of Racism*, 2001, S. 135 (164 f.); Banton, *Extending the Rule of Law*, in Keane/Waughray (Hrsg.), *Fifty Years of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: A Living Instrument*, 2017, S. 35 (43 f.).

290 Vgl. Cremer, *Staatliche Gelder für die Verbreitung rassistischer und rechtsextremer Positionen durch die AfD-nahe Desiderius-Erasmus-Stiftung?*, ZAR 2022, 383 (385).

291 Buergenthal/Thürer *Menschenrechte* S. 48 f.

292 Näher Lerner, *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, 1980 (Nachdruck 2015), S. 37 ff.; Thornberry *ICERD* S. 213.

293 Vgl. nur US Supreme Court, *Plessy v. Ferguson*, 1896, 163 U.S. 537.