

Dr.iur. Christoph Spenlé

Das Mitteilungsverfahren nach dem Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung

Mit ihrem Beitritt zum Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung von 1965 am 29. November 1994 hat die Schweiz bekräftigt, dass rassistisches und menschenverachtendes Verhalten nicht toleriert werden. Nachdem unser Land mit der Revision des Strafrechts (Einführung von Art. 261bis StGB) den Anforderungen des Übereinkommens nachgekommen ist, trat dieses am 29. Dezember 1994 in Kraft. Nicht abgegeben wurde damals jedoch die Erklärung gemäss Art. 14 Abs. 1 des Übereinkommens, welche die Einführung eines individuellen Mitteilungsverfahrens für die Opfer von rassistischer oder fremdenfeindlicher Diskriminierung und Intoleranz vorsieht. Diese Bestimmung sieht vor, dass Opfer von rassendiskriminierenden Akten nach dem Durchlaufen des nationalen Instanzenzuges, die Angelegenheit mit einer „Mitteilung“ dem UNO-Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (Committee on the Elimination of Racial Discrimination [CERD]) zur Kenntnis bringen können, wenn sie auf nationaler Ebene keine Genugtuung erlangt haben. Am 29. August 2001 hat nun der Bundesrat eine Botschaft betreffend die Annahme des Mitteilungsverfahrens gemäss Art. 14 Abs. 1 des Übereinkommens verabschiedet und damit seinen Willen zur konsequenten Umsetzung des Übereinkommens und seiner Kontrollmechanismen bekräftigt. Die Vorlage befindet sich zur Zeit noch in der parlamentarischen Beratung.

I. Einleitung

[Rz 1] Das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD), das die Generalversammlung der Vereinten Nationen 1965 angenommen hat [Fn 1], war der erste von den Vereinten Nationen abgeschlossene Menschenrechtsvertrag, der über einen eigenen internationalen Überwachungsmechanismus verfügte.

[Rz 2] In diesem Übereinkommen wird in Artikel 8 Absatz 1 ein Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD) errichtet, der folgende Aufgaben hat:

- Die Erörterung der von den Vertragsstaaten regelmässig vorgelegten Staatenberichte (Artikel 9),
- die Entgegennahme von Beschwerden eines Staates über einen anderen (Artikel 11-13, ein Verfahren, auf das bisher noch nicht zurückgegriffen wurde) sowie
- die Entgegennahme und Erörterung von Mitteilungen einzelner Personen oder Personengruppen, welche zuvor die innerstaatlichen Rechtsmittel ausgeschöpft haben (Artikel 14).

[Rz 3] Das Verfahren dieses individuellen Mitteilungsverfahrens, das in Artikel 14 des Übereinkommens geregelt wird, ist Gegenstand dieser Abhandlung. Gegenwärtig befindet sich eine Botschaft des Bundesrates vom 29. August 2001 (BBl 2001 V 5927) in der parlamentarischen Beratung, welche die Einführung des Verfahrens in der Schweiz vorsieht.

[Rz 4] Artikel 14 des ICERD war das Ergebnis langwieriger und komplizierter Unterhandlungen innerhalb der UNO-Generalversammlung 1965 [Fn 2]. Die Aufnahme des Artikels in das Übereinkommen wurde erst aufgrund des fakultativen Charakters ermöglicht: Die Vertragsstaaten sind nur dann an das Mitteilungsverfahren gebunden, wenn sie eine entsprechende Erklärung, mit der sie die Zuständigkeit des CERD für die Entgegennahme und Erörterung von Mitteilungen anerkennen, abgegeben haben [Fn 3].

[Rz 5] Artikel 14 des ICERD diene ähnlichen Bestimmungen, die später in anderen internationalen Menschenrechtsinstrumenten aufgenommen wurden, als Vorlage, namentlich bezüglich des ersten Fakultativprotokolls des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR) [Fn 4], bezüglich Artikel 22 des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (CAT) [Fn 5] und seit kurzem bezüglich des Fakultativprotokolls des Übereinkommens über die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) [Fn 6].

[Rz 6] Es sollte festgehalten werden, dass Artikel 14 eher als Durchbruch und Vorlage im Zusammenhang mit anderen internationalen rechtlichen Instrumenten dient und weniger als Verfahren, auf das Opfer von Rassendiskriminierung zurückgreifen. Wie sich herausstellen wird, ist Artikel 14 eine der am wenigsten genutzten Bestimmungen des ICERD. In dieser Hinsicht beispielhaft ist eine 350 Seiten lange Abhandlung eines langjährigen Ausschussmitglieds, die eine Besprechung und eine Bewertung der Arbeit des Ausschusses bis 1995 darstellt und in der nur knapp drei Seiten der Thematik von Artikel 14 gewidmet sind [Fn 7].

[Rz 7] Dieser Aufsatz ist ein Versuch, einige der grösstenteils versteckten Merkmale von Artikel 14 aufzudecken. Wieso blieb Artikel 14 des ICERD eine Bestimmung von untergeordneter Bedeutung, während andere vertragsbezogene Mitteilungsverfahren viel mehr Bedeutung erlangt haben (bis zum heutigen Zeitpunkt gab es nur 21 Mitteilungen im Vergleich zu über eintausend bei der Menschenrechtskommission) [Fn 8]? Was führte dazu, dass Artikel 14 nicht an Bandbreite und Dynamik gewann? Die Antworten auf diese Fragen sind eher vorsichtig als endgültig.

II. Die Entstehung von Artikel 14

[Rz 8] Laut Artikel 14 hat der Ausschuss die Befugnis, nachdem er eine Petition für zulässig erklärt hat, über diese Mitteilung unter Berücksichtigung aller ihm von dem betreffenden Vertragsstaat und von dem Einsender der Mitteilung zugegangenen Angaben zu beraten (Absatz 7 Buchstabe a) und etwaige Vorschläge und Empfehlungen dem betreffenden Vertragsstaat und dem Einsender der Petition zu übermitteln (Absatz 7 Buchstabe b).

[Rz 9] Diese Befugnisse des CERD sind erheblich drastischer als diejenigen, welche in früheren Vorschlägen, die während der Entwurfsphase in der UNO-Generalversammlung entstanden, vorgesehen waren. Gemäss diesen früheren Vorschlägen wäre dem Ausschuss nicht mehr als eine *Briefkastenfunktion* zuteil geworden und hätte er lediglich die Mitteilungen an die betreffenden Vertragsstaaten ohne weitere Vorschläge und Empfehlungen weitergeleitet [Fn 9].

[Rz 10] Um eine breite Zustimmung zur heute geltenden Fassung von Artikel 14 zu gewinnen, kam es zum Kompromiss, dass das Mitteilungsverfahren fakultativ sein solle. Demnach trifft das Verfahren nur auf jene Vertragsstaaten zu, welche die Erklärung abgegeben haben, *"dass sie die Zuständigkeit des Ausschusses für die Entgegennahme und Erörterung von Mitteilungen einzelner ihrer Hoheitsgewalt unterstehender Personen oder Personengruppen anerkennen, die vorgeben, Opfer einer Verletzung eines in diesem Übereinkommen vorgesehenen Rechts durch diesen Vertragsstaat zu sein"* (Artikel 14 Absatz 1). Ein weiterer Punkt von Artikel 14, der denjenigen, die Vorbehalte gegen ein internationales Mitteilungsrecht hatten, entgegenkommen sollte, war die Aufnahme einer recht komplizierten Bestimmung mit der Absicht – ebenfalls fakultativ – eine nationale Instanz für die Entgegennahme und Erörterung der Mitteilungen zu schaffen, an die man sich wendet, bevor die Angelegenheit an das CERD weitergeleitet wird (Artikel 14 Absatz 2-5) [Fn 10].

[Rz 11] Ein beachtlicher politischer Faktor, der die Aufnahme eines Mitteilungsverfahrens erleichterte, war der Wunsch vieler afro-asiatischer Länder, aus dem Übereinkommen ein wirksames Instrument bei der Bekämpfung von Kolonialismus und Apartheid zu machen, wobei der deutliche Zusammenhang zwischen Rassismus und Kolonialismus berücksichtigt wurde. Das Petitionsrecht wurde als wichtiges Mittel innerhalb des internationalen Treuhandschaftssystems und des Entkolonisierungsverfahrens angesehen [Fn 11] und vor diesem Hintergrund hat dieses

Mittel einen logischen Platz im Übereinkommen erhalten. Ähnliche Erwägungen und derselbe Hintergrund führten zur Aufnahme von Artikel 15, der sich mit Petitionen der Einwohner von Treuhandsgebieten, Hoheitsgebieten ohne Selbstregierung und allen sonstigen unter Erschliessung 1514 (XV) der Generalversammlung vom 14. Dezember 1960 – die Erklärung über die Gewährung der Unabhängigkeit an Kolonialgebiete und Kolonialvölker – fallenden Gebieten befasst. Artikel 15 hat heute jedoch den Grossteil seiner Bedeutung verloren, da nur noch wenige, meist kleine Hoheitsgebiete ohne Selbstregierung übrig geblieben sind. Ausserdem hat der Ausschuss seit vielen Jahren keine Abschriften von Petitionen gemäss Artikel 15 Absatz 2 Buchstabe a mehr erhalten [Fn 12].

III. Einige wesentliche Aspekte des Artikels 14

[Rz 12] Die in Artikel 14 des ICERD, im Fakultativprotokoll des ICCPR, in Artikel 22 des CAT und im Fakultativprotokoll des CEDAW vorgesehenen Mitteilungsverfahren enthalten viele ähnliche Merkmale, insbesondere hinsichtlich der Zulässigkeit der Anforderungen, die in diesen rechtlichen Instrumenten dargelegt und in den Verfahrensregeln ausgearbeitet werden. Sie wurden anderwärts ausführlich diskutiert und geprüft [Fn 13].

[Rz 13] Nachfolgend sollen jedoch drei unterschiedliche Aspekte des Artikels 14 hervorgehoben werden. Der erste betrifft die Verfasser der Mitteilungen. Artikel 14 des ICERD bezieht sich auf „einzelne Personen oder Personengruppen“, die vorgeben, Opfer einer Verletzung zu sein, während sich Artikel 1 des Fakultativprotokolls des ICCPR und Artikel 22 des CAT ausschliesslich auf „einzelne Personen“ beziehen [Fn 14]. Folglich sieht Artikel 14 ausdrücklich die Möglichkeit vor, dass Gruppen ein Verfahren in bezug auf Verletzungen irgendeiner Bestimmung des Übereinkommens einleiten.

[Rz 14] Ein zweiter entscheidender Aspekt des Artikels 14 ist, dass das CERD nicht daran gehindert ist, Mitteilungen, die in einem anderen Verfahren internationaler Nachforschungen oder Regelungen geprüft werden oder wurden, zu erörtern [Fn 15]. Ein dritter bedeutender Aspekt ist, dass das CERD nach Prüfung der Begründetheit der Mitteilung seine „Vorschläge und Empfehlungen“ dem betreffenden Vertragsstaat und dem Einsender der Mitteilung übermittelt. Hier ist demnach nicht von „Ansichten“ wie im Fakultativprotokoll des ICCPR (Artikel 5 Absatz 4) und CAT (Artikel 22 Absatz 7) die Rede [Fn 16]. Obwohl die betreffenden Vertragsorgane (Menschenrechtskommission und Ausschuss gegen Folter) den Begriff „Ansichten“ im allgemeinen Sinn auslegen, so dass Gesuche hinsichtlich Entschädigung und Folgemaassnahmen eingeschlossen sind, ist der Ermessensbereich des CERD, wie sich zeigen wird, weitreichender und der Ausschuss kann den betreffenden Vertragsstaat auf Vorschläge und Empfehlungen hinweisen, die über die Frage, ob in dem Einzelfall gegen das Übereinkommen verstossen wurde, hinausgehen, was umfassendere politische Auswirkungen mit sich bringen kann.

IV. Die Ergebnisse des Artikels 14

[Rz 15] Artikel 14 Absatz 9 sieht vor, dass das CERD nur dann befugt ist, seine in diesem Artikel vorgesehenen Aufgaben wahrzunehmen, wenn sich mindestens zehn Vertragsstaaten durch Erklärungen nach Absatz 1 dieses Artikels gebunden haben [Fn 17]. Obwohl das Übereinkommen selbst bereits am 4. Januar 1969 in Kraft trat (am dreissigsten Tage nach Hinterlegung der siebenundzwanzigsten Ratifizierungsurkunde gemäss Artikel 19 Absatz 1 des ICERD), gab erst am 3. Dezember 1982 ein zehnter Vertragsstaat (Senegal) eine Erklärung nach Artikel 14 Absatz 1 ab und schuf damit die Möglichkeit, das Mitteilungsverfahren gegen einen der zehn Vertragsstaaten, die die Erklärung abgegeben hatten, einzuleiten. Schliesslich nahm das CERD seine Arbeit nach Artikel 14 in der 13. Sitzungsperiode 1984 in Angriff. Die Annahme des Verfahrens in Artikel 14 verläuft in einem relativ langsamen Tempo. Wie dargelegt, verstrichen über dreizehn Jahre nach Inkrafttreten des Übereinkommens, bevor 1982 die entscheidende Anzahl von zehn Annahmen erreicht wurde. Es dauerte weitere zwölf Jahre, bevor 1994 der zwanzigste Vertragsstaat (Chile) die Erklärung abgab. Am 1. Juli 2002 hatten aber immerhin 41

von 162 Vertragsstaaten das Verfahren angenommen [Fn 18]. Diese Staaten sind geographisch folgendermassen verteilt: Afrika 3, Asien 3, Lateinamerika 7, Westeuropa und andere 18, Osteuropa 10 [Fn 19]. Die erste Mitteilung gemäss Art. 14 wurde am 28. Mai 1984 eingereicht. Die Anzahl der beim Ausschuss eingegangenen und erörterten Mitteilungen ist bisher verhältnismässig gering geblieben. Gegenwärtig liegen dem Ausschuss einundzwanzig Mitteilungen für die Erörterung vor [Fn 20], was bescheiden wirkt, zumal wenn man diese Fakten und Zahlen mit entsprechenden Daten hinsichtlich der fakultativen Mitteilungsverfahren nach anderen internationalen Menschenrechtsverträgen vergleicht [Fn 21].

[Rz 16] Schliesslich sollte noch im Zusammenhang mit Fakten und Zahlen erwähnt werden, dass von den 41 Vertragsstaaten, die eine Erklärung gemäss Artikel 14 abgegeben haben, nur vier Staaten, nämlich Luxemburg, Belgien, Portugal und Südafrika, eine nationale Instanz für die Entgegennahme und Erörterung von Mitteilungen gemäss Artikel 14 Absatz 2-5 bezeichnet haben [Fn 22]. In Luxemburg ist es der *Ad-hoc*-Ausschuss gegen Diskriminierung, der im Mai 1996 gemäss Artikel 24 des Gesetzes vom 27. Juli 1993 über die Integration von Ausländern gegründet wurde [Fn 23]. Auf die Frage nach den Auswirkungen der gemäss Artikel 14 Absatz 2 abgegebenen Erklärung im Verhältnis zur gemäss Artikel 14 Absatz 1 abgegebenen Erklärung und insbesondere ob sich die Einsender der Petition zunächst an die nationale Instanz wenden sollen, bevor sie ihre Forderungen an das CERD weiterleiten, antwortete der Vertreter Luxemburgs, dass die Abgabe der Erklärung gemäss Absatz 2 keinesfalls beabsichtigt war, um den Zugang von Personen, die der luxemburgischen Hoheitsgewalt unterstehen, zum CERD einzuschränken. Des weiteren würde er sich über Feedback freuen und den Ausschuss über nachfolgende Entwicklungen informieren [Fn 24]. Als Südafrika das Übereinkommen am 10. Dezember 1998 ratifizierte, gab es beide Erklärungen gemäss Artikel 14 Absatz 1 und 2 ab. Dieser Vertragsstaat bezeichnete die südafrikanische Menschenrechtskommission als Stelle für die Entgegennahme und Erörterung von Petitionen. Bis zur Vorlage und Erörterung des gemäss Artikel 9 Absatz 1 des Übereinkommens ersten Berichts Südafrikas stehen über den Verlauf des nationalen Verfahrens noch keine Informationen zur Verfügung.

V. Die Haltung des CERD gegenüber Artikel 14

[Rz 17] Seit das CERD wie andere Vertragsorgane 1991 nach der Erörterung jedes periodischen Länderberichtes eines Vertragsstaates die Abgabe einer gemeinsamen Erklärung in Form von „abschliessenden Bemerkungen“ vereinbart hat, bezog es in den abschliessenden Bemerkungen Verweise auf Artikel 14 mit ein. Wenn ein Vertragsstaat eine Erklärung gemäss Absatz 1 abgegeben hat, dann kann der Ausschuss seine Genugtuung zum Ausdruck bringen und wenn ein Vertragsstaat bereit ist, die Abgabe der Erklärung zu erwägen, dann wird der Vertragsstaat ermutigt, die notwendigen Schritte zu unternehmen. In den anderen Fällen, das heisst, wenn ein Vertragsstaat es offen lässt, ob er das Mitteilungsrecht gemäss Artikel 14 annimmt, empfiehlt der Ausschuss dem Vertragsstaat zuweilen, die Abgabe der Erklärung zu erwägen.

[Rz 18] Seitdem einige Ausschussmitglieder Anstrengungen unternahmen, diese Empfehlungen konsequenter in die abschliessenden Bemerkungen in bezug auf den Vertragsstaat, der keine Erklärung gemäss Artikel 14 Absatz 1 abgegeben hat, aufzunehmen, führte dieser Punkt immer wieder zu Kontroversen zwischen diesen Mitgliedern und einigen anderen Mitgliedern, die sich einer solchen Aufnahme mit der Begründung widersetzten, dass die Bestimmung von Artikel 14 ganz bewusst fakultativ sei, und dass es somit unnötig sei, die Staaten auf diese Bestimmung hinzuweisen. Angesichts der Tatsache, dass die abschliessenden Bemerkungen die gemeinsame Ansicht des Ausschusses widerspiegeln und dass für ihre Annahme ein Mehrheitsbeschluss gilt, wurde zur Aufnahme der entgegengesetzten Ansichten ein Standardsatz ausgearbeitet. Dieser Standardsatz wird jetzt den abschliessenden Bemerkungen hinsichtlich vieler Vertragsstaaten hinzugefügt.

Der Wortlaut ist wie folgt:

„Es wurde zur Kenntnis genommen, dass der Vertragsstaat keine Erklärung, wie in Artikel 14 des

Übereinkommens vorgesehen, abgegeben hat, und einige [wie zu betonen ist] Komiteemitglieder baten, die Möglichkeit einer solchen Erklärung zu erwägen.“ [Fn 25]

[Rz 19] Einige Vertragsstaaten, die keine Erklärung gemäss Artikel 14 abgegeben haben, bringen ihre positiven Vorsätze zum Ausdruck und viele andere ziehen es vor, sich in dieser Sache nicht festzulegen oder zu schweigen. Ein paar Vertragsstaaten haben jedoch eindeutig ihre Absicht bekundet, das Mitteilungsverfahren gemäss Artikel 14 nicht anzunehmen. Ein gutes Beispiel dafür ist die Haltung des Vereinigten Königreiches. Dieser Vertragsstaat legt Folgendes in seinem 14. periodischen Bericht (22. August 1996) dar:

„...es glaubt nicht, dass die Abgabe einer solchen Erklärung, die laut Übereinkommen fakultativ ist, eine bedeutende Verbesserung des bestehenden rechtlichen Rahmens zum Schutz des Individuums vor Rassendiskriminierung im Vereinigten Königreich darstellt. Das Gesamtergebnis der verschiedenen Rechtsmittel einschliesslich Entschädigung, die innerhalb des Vereinigten Königreiches sowohl nach innerstaatlichem Recht als auch nach Völkerrecht zur Verfügung stehen, einschliesslich des Petitionsrechts einzelner Personen gemäss Europäischer Menschenrechtskonvention, ist bereits beachtlich.“ [Fn 26]

[Rz 20] Der Verweis auf das individuelle Mitteilungsrecht gemäss Europäischer Menschenrechtskonvention – ein Argument, das auch andere Länder, die keine Erklärung nach Artikel 14 abgegeben haben, anführen – ist nicht überzeugend. Es ist richtig, dass die EMRK mitsamt einem Gerichtshof in vielerlei Hinsicht einen guten Schutz vorsieht, aber der Schutz vor Diskriminierung war immer einer der schwächeren Aspekte der EMRK: Das Diskriminierungsverbot in Art. 14 der EMRK hat keine autonome Bedeutung und im Gegensatz zum ICERD deckt die Europäische Menschenrechtskonvention die wirtschaftlichen und sozialen Rechte nicht ab. Daher ist das ICERD als Instrument für das Diskriminierungsverbot wesentlich durchdringender und hat einen grösseren Wirkungskreis als die EMRK. Das Mitteilungsrecht gemäss ICERD wird keineswegs durch jenes gemäss Europäischer Konvention aufgehoben, sondern ergänzt es in einem spezifischen Bereich [Fn 27].

VI. Die Praxis zu Artikel 14

[Rz 21] Wie bereits erwähnt, hat das CERD bis zur 59. Sitzungsperiode (August 2001) nur 21 Mitteilungen gemäss dem Verfahren nach Artikel 14 entgegengenommen. Acht Fälle wurden für unzulässig erklärt [Fn 28]; ein Fall wurde für zulässig erklärt und dem betreffenden Vertragsstaat für Bemerkungen über die Begründetheit übermittelt [Fn 29]. Zwölf Fälle wurden mit einer Stellungnahme zur Begründetheit abgeschlossen [Fn 30]; in fünf dieser Fälle stellte der Ausschuss eine Verletzung des Übereinkommens fest und unterbreitete den betroffenen Staaten entsprechende Empfehlungen [Fn 31]. Die Fälle, die mit einer Stellungnahme für Begründetheit abgeschlossen wurden beziehungsweise bei denen ein Zulässigkeitsbeschluss vorliegt, weisen einige interessante Aspekte auf.

1. Ausländische Herkunft

[Rz 22] Erstens, die Art von Personen, die das Mitteilungsverfahren genutzt haben: eine in den Niederlanden wohnhafte türkische Staatsangehörige (*Yilmaz-Dogan*); ein in Monaco-Frankreich wohnhafter senegalesischer Bürger (*Demba Talibe Diop*); ein in den Niederlanden wohnhafter marokkanischer Bürger (*L.K.*); ein in Mauritius geborener norwegischer Bürger tamilischer Herkunft (*Michel L.N. Narrainen*); ein in Dänemark lebender amerikanischer Bürger afrikanischer Herkunft (*C.P.*); ein in Australien wohnhafter australischer Bürger italienischer Herkunft (*Barbaro*); andere in Australien wohnhafte australische Bürger pakistanischer beziehungsweise indischer Herkunft (*Z.U.B.S. und B.M.S.*); ein in Schweden wohnhafter schwedischer Bürger tschechoslowakischer Herkunft (*D.S.*); ein in Dänemark wohnhafter tunesischer Bürger (*Ziad Ben Ahmed Habassi*). All diese Personen, ob nun Staatsbürger des Staates, gegen den sie ihre Beschwerden richteten, oder nicht, waren anderer Nationalität oder ethnischer Herkunft und waren als solche bereit, sich auf den Schutz des ICERD und auf das

Verfahren gemäss Artikel 14 zu verlassen.

2. Wirtschaftliche und soziale Rechte

[Rz 23] Ein weiterer bemerkenswerter Aspekt ist, dass sich in der Mehrheit der Fälle die Beschwerden im wesentlichen auf Verletzungen von Gleichheit und Diskriminierungsverbot im Bereich der wirtschaftlichen und sozialen Rechte beziehen (Artikel 5 Buchstabe e), insbesondere auf das Recht auf Arbeit und auf freie Wahl des Arbeitsplatzes (Artikel 5 Buchstabe e, i). (*Yilmaz-Dogan, Diop, der Fall C.P., Barbaro, der Fall D.S., der Fall Z.U.B.S.*) und auf das Recht auf Wohnung (Artikel 5 Buchstabe e, iii) (*der Fall L.K.*). Des weiteren waren angebliche Verletzungen des Rechts auf Gleichbehandlung vor Gerichten (Artikel 5 Buchstabe a) und des Rechts auf wirksamen Schutz und wirksame Rechtsbehelfe (Artikel 6) ein zentrales Thema (*Narrainen, der Fall L.K. und Ziad Ben Ahmed Habassi*).

[Rz 24] Obschon die geringe Anzahl Fälle keine allgemeinen Schlussfolgerungen rechtfertigt, scheinen diese Fälle trotzdem das Handlungsmuster zu bestätigen, dass sich die alltäglichen Praktiken von Rassendiskriminierung direkter auf die Ausübung der wirtschaftlichen und sozialen Rechte auswirken als auf die Ausübung der bürgerlichen und politischen Rechte. Diese Fälle weisen ebenfalls auf, dass Staaten es oft versäumen, durch Personen, Gruppen oder Organisationen ausgeübte Handlungen oder Praktiken der Rassendiskriminierung, die gegen die Bestimmung in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe d des Übereinkommens verstossen, zu untersagen und zu beenden.

3. Folgemassnahmen

[Rz 25] Ein weiterer wichtiger Aspekt sind die Folgemassnahmen zu den Stellungnahmen des Ausschusses angesichts der Vorschläge und Empfehlungen des Ausschuss gemäss Artikel 14 Absatz 7 Buchstabe b. Laut Regel 95 Absatz 5 der Verfahrensregeln des Ausschusses wird der Vertragsstaat aufgefordert, im normalen Verlauf den Ausschuss über die Massnahme, die er der Stellungnahme des Ausschusses entsprechend trifft, zu informieren. In bezug auf den Fall *Yilmaz-Dogan* befand der Ausschuss etwa, dass der Einsenderin der Petition kein angemessener Schutz hinsichtlich ihres Rechts auf Arbeit gewährt wurde und empfahl dem Vertragsstaat, Ermittlung durchzuführen, ob die Einsenderin der Petition wieder erwerbstätig war, und ihr eine angemessene Entschädigung zukommen zu lassen. Die Niederlande teilten dem Ausschuss in ihrem 9. periodischen Bericht ihre Feststellung mit, dass die Einsenderin der Petition nach ihrer Entlassung weder eine Anstellung bekommen noch, mit Ausnahme einer kurzen Zeitspanne, Sozialhilfe erhalten hatte. In bezug auf den Zeitraum der Erwerbslosigkeit hatte die niederländische Regierung einer freiwilligen Zahlung zugestimmt [Fn 32].

[Rz 26] Im Fall *L.K.* befand der Ausschuss, dass die Polizei- und Gerichtsverfahren in den Niederlanden dem Einsender der Petition im Sinne von Artikel 6 keinen wirksamen Schutz und keine wirksamen Rechtsbehelfe bieten, und empfahl dem Vertragsstaat, angesichts seiner Verpflichtungen gemäss Artikel 4 des Übereinkommens seine Politik und seine Verfahren hinsichtlich des Beschlusses der Verfolgung in Fällen von angeblicher Rassendiskriminierung zu überprüfen. Ausserdem hat der Ausschuss dem Vertragsstaat empfohlen, dem Einsender der Petition eine Unterstützung, die dem erlittenen moralischen Schaden entspricht, zukommen zu lassen. In ihrem 13. periodischen Bericht hat die niederländische Regierung dem Ausschuss ausgearbeitete Informationen über neue und weitere strenge Antidiskriminierungsrichtlinien für den Bereich Polizei und öffentliche Verfahren vorgelegt und sie fügte hinzu, dass sie mit der Herausgabe dieser neuen Richtlinien der Empfehlung des Ausschusses im Fall *L.K.* entsprochen zu haben glaubt. Des weiteren erklärte die niederländische Regierung nach Rücksprache mit dem Anwalt des Bittstellers und dem Bittsteller selbst eine angemessene Entschädigung (8500 niederländische Gulden) zur Verfügung gestellt zu haben [Fn 33].

[Rz 27] Im Fall *Narrainen* kam der Ausschuss nicht zu dem Schluss, dass ein Verstoss gegen das Übereinkommen vorlag, aber er fühlte sich trotzdem verpflichtet, dem Vertragsstaat die Empfehlung zu übermitteln, alles zu unternehmen, um die Anwesenheit jeglicher Form von

rassenbezogener Voreingenommenheit in Gerichtsverfahren zu verhindern, da sich dies hinsichtlich Gleichheit und Diskriminierungsverbot negativ auf die Rechtsprechung auswirken kann. Deshalb gab der Ausschuss die Empfehlung ab, dass in Straffällen, wie in dem von ihm untersuchten, der Unparteilichkeit von Geschworenen die erforderliche Aufmerksamkeit zukommt und zwar in Übereinstimmung mit den in Artikel 5 Buchstabe a des Übereinkommens zugrunde liegenden Prinzipien. In ihrem 13. periodischen Bericht für den Ausschuss ging die norwegische Regierung nicht ausdrücklich auf die Empfehlung des Ausschusses im Fall *Narrainen* ein, aber es kann angenommen werden, dass die Regierung diese Empfehlung berücksichtigt hat aufgrund der Mitteilung, dass im Zusammenhang mit Artikel 5 Buchstabe a das Justizministerium allen Gemeinden eine Richtlinie in bezug auf die Auswahl der Geschworenen zukommen liess. In dieser wird hervorgehoben, wie wichtig es ist, dass die Liste, aus welcher die Geschworenen ausgewählt werden, eine Widerspiegelung der norwegischen Bevölkerung ist, und dass sie Personen umfasst, die anderer ethnischer Herkunft sind, und diese ebenfalls im Geschworenengericht eingesetzt werden [Fn 34].

[Rz 28] Auch in den beiden Fällen gegen Australien (*den Fällen B.M.S. und Z.U.B.S.*) kam der Ausschuss nicht zu dem Schluss, dass ein Verstoß gegen das Übereinkommen vorliegt. Der Ausschuss empfahl dem Vertragsstaat jedoch gemäss Absatz 7 Buchstabe b von Artikel 14, alle nötigen Massnahmen zu treffen und die anwendbaren internen Verfahren transparent zu machen, so dass das System in keiner Weise Personen ausländischer Herkunft ungeachtet ihrer Rasse, ihrer nationalen oder ethnischen Herkunft diskriminiert. Der Ausschuss schlägt auch vor, dass der Vertragsstaat die Verfahren für die Abhandlung der Beschwerden von Rassendiskriminierung insbesondere jene, in denen mehr als eine Hilfsmassnahme zur Verfügung gestellt wird, vereinfacht und jeden Aufschub im Hinblick auf diese Beschwerden vermeidet.

[Rz 29] Im Fall *Ziad Ben Ahmed Habassi vs. Dänemark* kam der Vertragsstaat der Aufforderung des Ausschusses gemäss Regel 95 Absatz 5 der Verfahrensordnung, wonach über jede sachdienliche, getroffene Massnahme „angemessen und im normalen Verlauf“ zu unterrichten ist, sehr schnell entgegen, nämlich zwei Monate nachdem der Ausschuss seine Vorschläge und Empfehlungen unterbreitet hatte. In seiner Verbalnote erklärte der Vertragsstaat unter anderem, dass die Polizei und die in den Fall verwickelten Stellen der Staatsanwaltschaft über die Ansicht des Ausschusses informiert wurden, und dass Anordnungen getroffen wurden, sie auch den zuständigen Finanzinstitutionen zu übermitteln. Ausserdem teilte Dänemark dem Ausschuss mit, dass es einen den angegebenen Kosten angemessenen Ausgleich für die Rechtshilfe für den Verfasser der Mitteilung vorgesehen hat. Der Ausschuss bestätigte diese Informationen über die Folgemaassnahmen, die den Punkt der in Artikel 6 des Übereinkommens genannten gerechten und angemessenen Entschädigung oder Genugtuung aufwerfen. Diesbezüglich erklärte der Ausschuss, diesen Punkt erwartungsgemäss sowohl im allgemeinen als auch im Zusammenhang mit der bevorstehenden Erörterung des nächsten periodischen Berichts Dänemarks zu untersuchen [Fn 35].

[Rz 30] Interessant ist, dass in Fällen, in denen der Ausschuss befand, dass der Vertragsstaat dem Einsender der Mitteilung keinen angemessenen Schutz gemäss dem Übereinkommen zukommen liess, der Ausschuss empfahl, Fürsorgemaassnahmen als eine Art Entschädigung für den Einsender der Petition zu treffen (*Yilmaz-Dogan, der Fall L.K. und der Fall Habassi*). Der Ausschuss empfand es ebenfalls als angemessen, dass strukturelle Massnahmen von politischer Natur getroffen werden, die über den Einzelfall hinausgehen (der Fall *L.K.*).

[Rz 31] Bemerkenswerterweise hat der Ausschuss solche zusätzlichen strukturellen Massnahmen auch in den entsprechenden Einzelfällen empfohlen, in denen es keinen Verstoß gegen das Übereinkommen festgestellt hatte (*Narrainen, die Fälle B.M.S. und Z.U.B.S.*). Diese Beispiele, auch wenn ihre Anzahl gering ist, verdeutlichen, dass Mitteilungsverfahren eine grössere Bedeutung und grössere Auswirkungen haben, als es Einzelfälle vermuten lassen.

[Rz 32] Da sich die Tendenz einer Zunahme von Mitteilungen nach Artikel 14 des Übereinkommens abzeichnet, wäre es wünschenswert, wenn das CERD ein genaueres und zusammenhängenderes Kontrollsystem für die Folgemaassnahmen in bezug auf seine Vorschläge

und Empfehlungen gemäss Artikel 14 Absatz 7 Buchstabe b einführt. In dieser Hinsicht wären die Erfahrungen der Menschenrechtskommission aufschlussreich. Seit zehn Jahren hat die Menschenrechtskommission die Kontrolle über Folgemassnahmen bezüglich der Ansichten über Mitteilungen, die sie gemäss Fakultativprotokoll entgegengenommen und erörtert hat, ausgearbeitet und verbessert. Für die Folgemassnahmen zu ihren Ansichten hat sie einem ihrer Kommissionsmitglieder das Mandat eines Sonderberichterstatters erteilt [Fn 36]. Ähnliche Massnahmen des CERD würden zweifelsohne die Bedeutung und die Auswirkung des Mitteilungsverfahrens von Artikel 14 stärken.

VII. Schlussbemerkungen

[Rz 33] Der Gesamteindruck hinsichtlich Artikel 14 ist ambivalent. Es stellt sich die Frage, warum Artikel 14 bisher nicht an Bedeutung und Dynamik gewonnen hat, insbesondere unter Berücksichtigung der Tatsache, dass Petitionsverfahren nach anderen Menschenrechtsverträgen, ungeachtet ihres fakultativen Charakters, langsam einen immer grösseren Einflussbereich haben und an Bedeutung gewinnen. Es fällt nicht leicht, diese Frage zu beantworten. Eine Erklärung könnte sein, dass viele Staaten das ICERD eher als ein Instrument der (Aussen-) Politik als ein (innerstaatliches) Menschenrechtsdokument sahen. Diese Auffassung herrschte in den Anfangsjahren vor und ist noch immer spürbar. Sie hat auch die Rolle und die Zusammensetzung des CERD beeinflusst, das mehr als andere Vertragsorgane seine Wurzeln in der internationalen Diplomatie hat.

[Rz 34] Obwohl die soeben dargelegten Umstände in gewisser Hinsicht Anhaltspunkte dafür sein können, warum nur eine begrenzte Anzahl Vertragsstaaten die Erklärung nach Artikel 14 abgegeben hat, sind sie für eine Erklärung, warum so wenig Personen auf das Mitteilungsverfahren zurückgegriffen haben, weniger relevant. Es scheint, dass das Fehlen von Wissen und Informationen über die Existenz von Artikel 14 als mögliches Hilfsmittel ein erhebliches Hindernis darstellt. Während sich Menschenrechtsanwälte und andere interessierte Parteien der Verfügbarkeit und Zugänglichkeit von Petitionsverfahren gemäss anderen universellen oder regionalen Menschenrechtsverträgen immer mehr bewusst werden, wird Artikel 14 des ICERD im Allgemeinen als ein möglicher Rechtsbehelf übersehen. Ein positives Zeichen ist jedoch, dass in den letzten Jahren einige wichtige Nichtregierungsorganisationen, die auf dem Gebiet des ICERD grosse Sachkenntnis vorzuweisen haben, ein aktives Interesse für Artikel 14 zeigen und die Nutzung dieses Mitteilungsverfahrens fördern und unterstützen [Fn 37]. Im Dialog mit Vertretern von Vertragsstaaten, die die Erklärung gemäss Artikel 14 abgegeben haben, haben Ausschussmitglieder das Problem aufgeworfen. Der Ausschuss hat in seinen diese Vertragsstaaten betreffenden abschliessenden Bemerkungen mehrmals die Empfehlung vorgebracht, dass die Öffentlichkeit besser über die gemäss Artikel 14 des Übereinkommens zur Verfügung stehenden Rechtsbehelfe informiert werden soll [Fn 38].

[Rz 35] Der Bedarf an Öffentlichkeitsarbeit und Informationen hinsichtlich der Möglichkeiten von Artikel 14 muss ständig hervorgehoben werden. Mit diesem Ziel vor Augen sollten sich Vertragsstaaten, das CERD selbst, Menschenrechtsorganisationen und -organe zu energischeren und beharrlicheren Taten verpflichten.

Annex

Artikel 14 des internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung

(Deutsche Fassung gemäss SR 0.101; vgl. BGBl. 1969 II S. 962)

1. Ein Vertragsstaat kann jederzeit erklären, dass er die Zuständigkeit des Ausschusses für die Entgegennahme und Erörterung von Mitteilungen einzelner seiner Hoheitsgewalt unterstehender Personen oder Personengruppen anerkennt, die vorgeben, Opfer einer

Verletzung eines in diesem Übereinkommen vorgesehenen Rechts durch diesen Vertragsstaat zu sein. Der Ausschuss nimmt keine Mitteilung entgegen, die einen Vertragsstaat betrifft, der keine derartige Erklärung abgegeben hat.

2. Gibt ein Vertragsstaat eine Erklärung nach Absatz 1 ab, so kann er eine Stelle innerhalb seiner nationalen Rechtsordnung errichten oder bezeichnen, die zuständig ist für die Entgegennahme und Erörterung der Petitionen einzelner seiner Hoheitsgewalt unterstehender Personen oder Personengruppen, die vorgeben, Opfer einer Verletzung eines in diesem Übereinkommen vorgesehenen Rechts zu sein, und die alle sonstigen verfügbaren örtlichen Rechtsbehelfe erschöpft haben.

3. Eine nach Absatz 1 abgegebene Erklärung und der Name einer nach Absatz 2 errichteten oder bezeichneten Stelle werden von dem betreffenden Vertragsstaat beim Generalsekretär der Vereinten Nationen hinterlegt; dieser übermittelt den anderen Vertragsstaaten Abschriften derselben. Eine Erklärung kann jederzeit durch Notifizierung an den Generalsekretär zurückgenommen werden; dies lässt jedoch die dem Ausschuss bereits vorliegenden Mitteilungen unberührt.

4. Die nach Absatz 2 errichtete oder bezeichnete Stelle führt ein Petitionsregister; beglaubigte Abschriften des Registers werden alljährlich auf geeignetem Wege dem Generalsekretär zu den Akten gegeben; jedoch darf der Inhalt nicht öffentlich bekanntgemacht werden.

5. Gelingt es dem Einsender der Petition nicht, von der nach Absatz 2 errichteten oder bezeichneten Stelle Genugtuung zu erlangen, so kann er die Sache binnen sechs Monaten dem Ausschuss mitteilen.

6. a) Der Ausschuss bringt dem Vertragsstaat, der beschuldigt wird, eine Bestimmung dieses Übereinkommens zu verletzen, jede ihm zugegangene Mitteilung vertraulich zur Kenntnis, ohne jedoch die Identität der betreffenden Person oder Personengruppe preiszugeben, sofern diese dem nicht ausdrücklich zustimmt. Der Ausschuss nimmt keine anonymen Mitteilungen entgegen.

b) Binnen drei Monaten hat der Empfangsstaat dem Ausschuss eine schriftliche Erläuterung oder Erklärung zu der Sache und über die etwa von diesem Staat geschaffene Abhilfe zu übermitteln.

7. a) Der Ausschuss berät über die Mitteilungen unter Berücksichtigung aller ihm von dem betreffenden Vertragsstaat und von dem Einsender der Petition zugegangenen Angaben. Der Ausschuss befasst sich mit einer Mitteilung eines Einsenders nur dann, wenn er sich Gewissheit verschafft hat, dass dieser alle verfügbaren innerstaatlichen Rechtsbehelfe erschöpft hat. Dies gilt jedoch nicht, wenn das Verfahren über Gebühr in die Länge gezogen wird.

b) Der Ausschuss übermittelt seine etwaigen Vorschläge und Empfehlungen dem betreffenden Vertragsstaat und dem Einsender der Petition.

8. Der Ausschuss nimmt in seinen Jahresbericht eine Kurzdarstellung der Mitteilungen und gegebenenfalls der Erläuterungen und Erklärungen der betroffenen Vertragsstaaten und seiner eigenen Vorschläge und Empfehlungen auf.

9. Der Ausschuss ist nur dann befugt, die in diesem Artikel vorgesehenen Aufgaben wahrzunehmen, wenn sich mindestens zehn Vertragsstaaten durch Erklärungen nach Absatz 1 gebunden haben.

(Auszug)

(UN Doc. CERD/C/35/Rev. 3; Übersetzung des Deutschen Übersetzungsdienstes der Vereinten Nationen, Juni 1998)

XVIII. Verfahren zur Prüfung der Mitteilungen von Einzelpersonen oder Personengruppen nach Artikel 14 des Übereinkommens**A. Allgemeine Bestimmungen****Zuständigkeit des Ausschusses**

Artikel 80

1. Der Ausschuss ist nur dann befugt, Mitteilungen entgegenzunehmen und zu prüfen und die in Artikel 14 des Übereinkommens vorgesehenen Aufgaben wahrzunehmen, wenn sich mindestens zehn Vertragsstaaten durch Erklärungen gebunden haben, in denen sie die Zuständigkeit des Ausschusses nach Artikel 14 Absatz 1 anerkennen.
2. Der Generalsekretär übermittelt den anderen Vertragsstaaten Abschriften der von den Vertragsstaaten bei ihm hinterlegten Erklärungen, in denen diese die Zuständigkeit des Ausschusses anerkennen.
3. Die Zurücknahme einer nach Artikel 14 des Übereinkommens abgegebenen Erklärung berührt nicht die Prüfung der dem Ausschuss bereits vorliegenden Mitteilungen.
4. Der Generalsekretär gibt den anderen Vertragsstaaten gemäss Artikel 14 Absatz 3 des Übereinkommens den Namen, die Zusammensetzung und die Aufgaben jeder von einem Vertragsstaat errichteten oder bezeichneten nationalen Stelle bekannt.

Nationale Stellen

Artikel 81

Der Generalsekretär unterrichtet den Ausschuss über den Namen, die Zusammensetzung und die Aufgaben jeder nach Artikel 14 Absatz 2 des Übereinkommens errichteten oder bezeichneten nationalen Stelle, die zuständig ist für die Entgegennahme und Erörterung der Petitionen von Einzelpersonen oder Personengruppen, die geltend machen, Opfer einer Verletzung eines in dem Übereinkommen niedergelegten Rechts zu sein.

Beglaubigte Abschriften der Petitionsregister

Artikel 82

1. Der Generalsekretär unterrichtet den Ausschuss über den Inhalt aller beglaubigten Abschriften der Petitionsregister, die bei ihm nach Artikel 14 Absatz 4 des Übereinkommens hinterlegt werden.
2. Der Generalsekretär kann von den Vertragsstaaten Klärungen bezüglich der beglaubigten Abschriften der Petitionsregister erbitten, die von den für die Führung dieser Register verantwortlichen nationalen Stellen eingehen.
3. Der Inhalt der dem Generalsekretär übermittelten beglaubigten Abschriften der Petitionsregister darf nicht öffentlich bekanntgemacht werden.

Verzeichnis der beim Generalsekretär eingegangenen Mitteilungen

Artikel 83

1. Der Generalsekretär führt ein Verzeichnis aller Mitteilungen, die beim Ausschuss von Einzelpersonen oder Personengruppen eingereicht werden, die geltend machen, Opfer einer Verletzung eines in dem Übereinkommen niedergelegten Rechts zu sein und die der Hoheitsgewalt eines Vertragsstaates unterstehen, der durch eine Erklärung nach Artikel 14 des Übereinkommens gebunden ist, oder bei denen es den Anschein hat, dass sie zu diesem Zweck eingereicht wurden.
2. Soweit erforderlich, kann der Generalsekretär den Urheber einer Mitteilung [im folgenden „Beschwerdeführer“; Anm. d. Übs.] um Klarstellung ersuchen, ob er wünscht, dass die Mitteilung dem Ausschuss zur Prüfung nach Artikel 14 vorgelegt wird. Bestehen Zweifel hinsichtlich des Wunsches des Beschwerdeführers, so wird der Ausschuss mit der Mitteilung befasst.
3. Mitteilungen, die einen Vertragsstaat betreffen, der nicht eine Erklärung nach Artikel 14

Absatz 1 des Übereinkommens abgegeben hat, werden vom Ausschuss nicht entgegengenommen und nicht in eine Liste nach Artikel 85 aufgenommen.

Erforderliche Angaben in einer Mitteilung

Artikel 84

1. Der Generalsekretär kann von dem Beschwerdeführer Klärungen hinsichtlich der Frage der Anwendbarkeit des Artikels 14 des Übereinkommens auf seine Mitteilung anfordern, insbesondere Angaben über:

- a) Namen, Anschrift, Alter und Beruf des Beschwerdeführers sowie den Nachweis seiner Identität;
- b) Namen des oder der Vertragsstaaten, gegen die sich die Mitteilung richtet;
- c) den Gegenstand der Mitteilung;
- d) die Bestimmung oder Bestimmungen des Übereinkommens, deren Verletzung behauptet wird;
- e) den Sachverhalt;
- f) die vom Beschwerdeführer unternommenen Schritte, um die innerstaatlichen Rechtsbehelfe zu erschöpfen, einschliesslich der einschlägigen Dokumente;
- g) inwieweit dieselbe Sache nicht bereits in einem anderen internationalen Untersuchungs- oder Streitregelungsverfahren geprüft wird.

2. Fordert der Generalsekretär Klärungen oder Auskünfte an, so setzt er dem Beschwerdeführer eine angemessene Frist, um ungebührliche Verzögerungen des Verfahrens zu vermeiden.

3. Der Ausschuss kann einen Fragebogen billigen, mit dem der Beschwerdeführer zur Erteilung der genannten Auskünfte aufgefordert wird.

4. Die Anforderung von Klärungen nach Absatz 1 schliesst die Aufnahme der Mitteilung in die Liste nach Artikel 85 Absatz 1 nicht aus.

5. Der Generalsekretär unterrichtet den Beschwerdeführer über das zur Anwendung kommende Verfahren sowie darüber, dass der Wortlaut seiner Mitteilung gemäss Artikel 14 Absatz 6 Buchstabe a) des Übereinkommens vertraulich dem betreffenden Vertragsstaat übermittelt wird.

Übermittlung von Mitteilungen an den Ausschuss

Artikel 85

1. Der Generalsekretär erstellt eine Zusammenfassung jeder auf diese Weise eingegangenen Mitteilung und legt die Zusammenfassungen dem Ausschuss auf seiner nächsten ordentlichen Tagung einzeln oder in einer Liste zusammen mit den entsprechenden beglaubigten Abschriften der Petitionsregister vor, die von der nationalen Stelle des betreffenden Landes geführt und beim Generalsekretär gemäss Artikel 14 Absatz 4 des Übereinkommens hinterlegt werden.

2. Der Generalsekretär bringt dem Ausschuss Fälle zur Kenntnis, in denen beglaubigte Abschriften der Petitionsregister nicht eingegangen sind.

3. Der Inhalt der auf die Anforderung von Klärungen eingegangenen Antworten und eventuelle darauffolgende Stellungnahmen des Beschwerdeführers oder des betreffenden Vertragsstaates werden dem Ausschuss in geeigneter Form vorgelegt.

4. Für jede zusammengefasste Mitteilung wird eine eigene Akte angelegt. Der volle Wortlaut jeder dem Ausschuss zur Kenntnis gebrachten Mitteilung wird jedem Ausschussmitglied auf Verlangen zur Verfügung gestellt.

B. Verfahren zur Prüfung der Zulässigkeit von Mitteilungen

Vorgehensweise bei der Behandlung von Mitteilungen

Artikel 86

1. Der Ausschuss entscheidet so bald wie möglich gemäss den nachstehenden Artikeln über die Zulässigkeit der Mitteilung nach Artikel 14 des Übereinkommens.

2. Sofern der Ausschuss nichts anderes beschliesst, werden die Mitteilungen in der Reihenfolge behandelt, in der das Sekretariat sie dem Ausschuss vorlegt. Der Ausschuss kann beschliessen, mehrere Mitteilungen zusammen zu behandeln, wenn er dies für

angezeigt hält.

Einsetzung einer Arbeitsgruppe

Artikel 87

1. Der Ausschuss kann nach Artikel 61 eine Arbeitsgruppe einsetzen, die kurz vor seinen Tagungen oder zu jedem anderen vom Ausschuss im Benehmen mit dem Generalsekretär zu beschliessenden geeigneten Zeitpunkt zusammentritt, um dem Ausschuss Empfehlungen zu der Frage zu unterbreiten, ob die in dem Artikel 14 des Übereinkommens festgelegten Voraussetzungen für die Zulässigkeit von Mitteilungen erfüllt sind, und die den Ausschuss in jeder sonstigen von ihm beschlossenen Weise unterstützt.

2. Die Arbeitsgruppe besteht aus höchstens fünf Ausschussmitgliedern. Die Arbeitsgruppe wählt ihren eigenen Vorstand, arbeitet ihre eigenen Arbeitsmethoden aus und wendet auf ihre Sitzungen soweit wie möglich die Verfahrensordnung des Ausschusses an.

Sitzungen

Artikel 88

Sitzungen des Ausschusses oder seiner Arbeitsgruppe, auf denen Mitteilungen nach Artikel 14 des Übereinkommens geprüft werden, sind nicht öffentlich. Sitzungen, auf denen der Ausschuss allgemeine Fragen behandelt, wie die Verfahren zur Anwendung des Artikels 14, können öffentlich sein, sofern der Ausschuss dies beschliesst.

Ausschluss eines Mitglieds von der Prüfung einer Mitteilung

Artikel 89

1. Ein Ausschussmitglied kann an der Prüfung einer Mitteilung durch den Ausschuss oder seine Arbeitsgruppe nicht teilnehmen,

- a) wenn es ein persönliches Interesse an der Sache hat oder
- b) wenn es in irgendeiner Eigenschaft an einer Entscheidung über die Sache, die Gegenstand der Mitteilung ist, mitgewirkt hat.

2. Der Ausschuss entscheidet in jeder Frage, die sich nach Absatz 1 ergibt, ohne die Mitwirkung des betreffenden Mitglieds.

Verzicht eines Mitglieds

Artikel 90

Ist ein Mitglied aus irgendeinem Grund der Auffassung, dass es an der Prüfung einer Mitteilung nicht oder nicht mehr teilnehmen sollte, so unterrichtet es davon den Vorsitzenden.

Voraussetzungen für die Zulässigkeit von Mitteilungen

Artikel 91

Um zu einer Entscheidung über die Zulässigkeit einer Mitteilung zu gelangen, hat sich der Ausschuss oder seine Arbeitsgruppe zu vergewissern,

- a) dass die Mitteilung nicht anonym ist und dass sie von einer Einzelperson oder Personengruppe stammt, die der Hoheitsgewalt eines Vertragsstaates untersteht, der die Zuständigkeit des Ausschusses nach Artikel 14 des Übereinkommens anerkennt;
- b) dass diese Person geltend macht, Opfer einer Verletzung eines in dem Übereinkommen niedergelegten Rechts durch den betreffenden Vertragsstaat zu sein. In der Regel sollte die Mitteilung von der betreffenden Person selbst oder von ihren Familienangehörigen oder bestellten Vertretern eingereicht werden; in Ausnahmefällen kann der Ausschuss jedoch zustimmen, eine von anderen im Namen des angeblichen Opfers eingereichte Mitteilung zu prüfen, wenn es den Anschein hat, dass das Opfer nicht in der Lage ist, die Mitteilung selbst einzureichen, und der Beschwerdeführer sein Tätigwerden im Namen des Opfers glaubhaft machen kann;
- c) dass die Mitteilung mit den Bestimmungen des Übereinkommens vereinbar ist;
- d) dass die Mitteilung keinen Missbrauch des Rechts auf Einreichung von Mitteilungen nach Artikel 14 des Übereinkommens darstellt;
- e) dass die betreffende Person alle verfügbaren innerstaatlichen Rechtsbehelfe erschöpft hat, einschliesslich, soweit anwendbar, die in Artikel 14 Absatz 2 des Übereinkommens

genannten Rechtsbehelfe. Dies gilt jedoch nicht, wenn das Verfahren über Gebühr in die Länge gezogen wird;

f) dass die Mitteilung ausser bei Vorliegen gebührend nachgewiesener aussergewöhnlicher Umstände binnen sechs Monaten nach der Erschöpfung aller verfügbaren innerstaatlichen Rechtsbehelfe eingereicht wurde, einschliesslich, soweit anwendbar, der in Artikel 14 Absatz 2 des Übereinkommens genannten Rechtsbehelfe.

Zusätzliche Auskünfte, Klärungen und Stellungnahmen

Artikel 92

1. Der Ausschuss oder die nach Artikel 87 eingesetzte Arbeitsgruppe kann den betroffenen Vertragsstaat oder den Beschwerdeführer über den Generalsekretär auffordern, zusätzliche schriftliche Auskünfte oder Klärungen vorzulegen, die für die Frage der Zulässigkeit der Mitteilung erheblich sind.
2. In dem Auskunftsersuchen wird darauf hingewiesen, dass damit noch keine Entscheidung des Ausschusses über die Zulässigkeit der Mitteilung getroffen worden ist.
3. Eine Mitteilung kann nur dann für zulässig erklärt werden, wenn dem betroffenen Vertragsstaat der Wortlaut der Mitteilung zugegangen ist und ihm Gelegenheit gegeben wurde, wie in Absatz 1 vorgesehen Informationen beizubringen oder Stellungnahmen abzugeben, namentlich Informationen über die Erschöpfung der innerstaatlichen Rechtsbehelfe.
4. Der Ausschuss oder die Arbeitsgruppe kann für die Anforderung der zusätzlichen Auskünfte oder Klärungen einen Fragebogen festlegen.
5. Der Ausschuss oder die Arbeitsgruppe setzt eine Frist für die Vorlage der zusätzlichen Auskünfte oder Klärungen.
6. Wird diese Frist von dem betroffenen Vertragsstaat oder dem Beschwerdeführer nicht eingehalten, so kann der Ausschuss oder die Arbeitsgruppe beschliessen, die Zulässigkeit der Mitteilung im Lichte der zur Verfügung stehenden Informationen zu prüfen.
7. Bestreitet der betroffene Vertragsstaat die Behauptung des Beschwerdeführers, dass alle verfügbaren innerstaatlichen Rechtsbehelfe erschöpft wurden, so hat der Vertragsstaat Einzelheiten über die wirksamen Rechtsbehelfe anzugeben, die dem angeblichen Opfer unter den besonderen Umständen des Falles zur Verfügung stehen.

Unzulässige Mitteilungen

Artikel 93

1. Entscheidet der Ausschuss, dass eine Mitteilung unzulässig ist oder dass ihre Prüfung unterbrochen oder eingestellt wird, so übermittelt er seine Entscheidung so bald wie möglich über den Generalsekretär dem Beschwerdeführer und dem betreffenden Vertragsstaat.
2. Hat der Ausschuss eine Mitteilung nach Artikel 14 Absatz 7 Buchstabe a) des Übereinkommens für unzulässig erklärt, so kann diese Entscheidung zu einem späteren Zeitpunkt vom Ausschuss überprüft werden, wenn der Beschwerdeführer einen entsprechenden schriftlichen Antrag einreicht. Der Antrag hat urkundliche Beweise dahingehend zu enthalten, dass die Gründe für die Unzulässigkeit nach Artikel 14 Absatz 7 Buchstabe a) nicht mehr bestehen.

C. Prüfung der Begründetheit von Mitteilungen

Vorgehensweise bei der Behandlung von zulässigen Mitteilungen

Artikel 94

1. Hat der Ausschuss entschieden, dass eine Mitteilung nach Artikel 14 des Übereinkommens zulässig ist, so übermittelt er dem betroffenen Vertragsstaat über den Generalsekretär vertraulich den Wortlaut der Mitteilung und sonstige sachdienliche Informationen, ohne jedoch die Identität der betreffenden Person preiszugeben, sofern diese dazu nicht ausdrücklich ihre Zustimmung erteilt hat. Der Ausschuss unterrichtet ausserdem den Beschwerdeführer über den Generalsekretär über seine Entscheidung.
2. Der betroffene Vertragsstaat hat dem Ausschuss innerhalb von drei Monaten schriftliche Erklärungen oder Stellungnahmen zur Klärung der zur Prüfung stehenden Sache zu übermitteln und die gegebenenfalls von ihm getroffenen Abhilfemassnahmen mitzuteilen.

Der Ausschuss kann, wenn er es für erforderlich hält, angeben, welche Art von Informationen er von dem betroffenen Vertragsstaat zu erhalten wünscht.

3. Im Verlauf seiner Prüfung kann der Ausschuss den Vertragsstaat von seiner Auffassung unterrichten, dass aus Gründen der Dringlichkeit vorläufige Massnahmen wünschenswert sind, um möglichen nicht wiedergutzumachenden Schaden für die Person oder die Personen zu verhindern, die geltend machen, Opfer der behaupteten Verletzung zu sein. Der Ausschuss setzt dabei den betroffenen Vertragsstaat davon in Kenntnis, dass seine Auffassungen zu vorläufigen Massnahmen seine endgültige Meinung in der Hauptsache der Mitteilung oder seine etwaigen Vorschläge und Empfehlungen nicht vorwegnehmen.

4. Alle von einem Vertragsstaat gemäss diesem Artikel vorgelegten Erklärungen oder Stellungnahmen werden über den Generalsekretär dem Beschwerdeführer zugeleitet, der innerhalb einer vom Ausschuss festgesetzten Frist weitere schriftliche Auskünfte oder Stellungnahmen vorlegen kann.

5. Der Ausschuss kann den Beschwerdeführer oder seinen Vertreter und die Vertreter des betroffenen Vertragsstaates einladen, vor dem Ausschuss zu erscheinen, um weitere Auskünfte zu geben oder Fragen zur Begründetheit der Mitteilung zu beantworten.

6. Der Ausschuss kann seine Entscheidung, dass eine Mitteilung zulässig ist, im Lichte der von dem Vertragsstaat vorgelegten Erklärungen oder Stellungnahmen zurücknehmen. Bevor der Ausschuss jedoch die Zurücknahme seiner Entscheidung in Erwägung zieht, müssen diese Erklärungen oder Stellungnahmen dem Beschwerdeführer übermittelt werden, damit dieser innerhalb einer vom Ausschuss festgesetzten Frist weitere Auskünfte oder Stellungnahmen vorlegen kann.

Meinung des Ausschusses zu zulässigen Mitteilungen und Vorschläge und Empfehlungen des Ausschusses

Artikel 95

1. Zulässige Mitteilungen werden vom Ausschuss im Lichte sämtlicher Angaben geprüft, die ihm von dem Beschwerdeführer und von dem betroffenen Vertragsstaat zur Verfügung gestellt wurden. Der Ausschuss kann die Mitteilung an die Arbeitsgruppe überweisen, damit sie ihm bei dieser Aufgabe behilflich ist.

2. Der Ausschuss oder die von ihm zur Prüfung einer Mitteilung eingesetzte Arbeitsgruppe kann jederzeit während der Prüfung über den Generalsekretär von Organen der Vereinten Nationen oder von den Sonderorganisationen alle Unterlagen anfordern, die bei der Erledigung der Sache von Hilfe sein können.

3. Nachdem der Ausschuss eine zulässige Mitteilung geprüft hat, arbeitet er seine Meinung dazu aus. Die Meinung des Ausschusses wird zusammen mit seinen etwaigen Vorschlägen und Empfehlungen über den Generalsekretär dem Beschwerdeführer und dem betroffenen Vertragsstaat zugeleitet.

4. Jedes Ausschussmitglied kann verlangen, dass der Meinung des Ausschusses eine Zusammenfassung seiner persönlichen Meinung beigefügt wird, wenn diese dem Beschwerdeführer und dem betroffenen Vertragsstaat zugeleitet wird.

5. Der betroffene Vertragsstaat wird gebeten, dem Ausschuss zu gegebener Zeit mitzuteilen, welche Massnahmen er im Einklang mit den Vorschlägen und Empfehlungen des Ausschusses ergreift.

Zusammenfassungen im Jahresbericht des Ausschusses

Artikel 96

Der Ausschuss nimmt in seinen Jahresbericht eine Zusammenfassung der geprüften Mitteilungen und gegebenenfalls eine Zusammenfassung der Erklärungen und Stellungnahmen der betroffenen Vertragsstaaten sowie seiner eigenen Vorschläge und Empfehlungen auf.

Pressemitteilungen

Artikel 97

Der Ausschuss kann über den Generalsekretär für die Medien und die allgemeine Öffentlichkeit auch Kommuniqués über die Tätigkeit des Ausschusses nach Artikel 14 des Übereinkommens herausgeben.

Dr. iur. Christoph A. Spenlé, Advokat, LL.M.; EDA, Direktion für Völkerrecht (Bern)

[Fn 1] A/RES/2106 A (XX) vom 21. Dezember 1965.

[Fn 2] Artikel 14 wurde im dritten Komitee der UN-Generalversammlung mit 66 Ja-Stimmen, keinen Nein-Stimmen und 19 Enthaltungen (osteuropäische Länder, einige afro-asiatische Staaten und Frankreich) als Fakultativklausel angenommen. Siehe Th.C. van Boven „The Convention of the Elimination of All Forms of Racial Discrimination“, *International Spectator* 20 (1966), 655 ff. (655-666).

[Fn 3] Der Text von Artikel 14 ist in der Anlage dieses Aufsatzes.

[Fn 4] A/RES/2200 A (XXI) vom 16. Dezember 1966.

[Fn 5] A/RES/39/46 vom 10. Dezember 1984.

[Fn 6] A/RES/54/4 vom 10. Dezember 1999.

[Fn 7] Michael Banton, *International Action Against Racial Discrimination*, 1996, 156-158.

[Fn 8] Siehe [Fn 21].

[Fn 9] Van Boven, siehe [Fn 2], 665.

[Fn 10] Siehe auch T. Meron, „The Meaning and Reach of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination“, *AJIL* 79 (1985), 283 ff. Wie Meron zurecht vorbringt (auf den Seiten 313-314) und wie aus der gegenwärtigen Praxis hervorgeht, ist die Ernennung und Existenz einer internen Instanz - einer sog. Petitionsannahmestelle - fakultativ und keine Voraussetzung dafür, dass das Verfahren zu einer internationalen Instanz (CERD) gelangt.

[Fn 11] Siehe A/RES/1514 (XV) vom 14. Dezember 1960 und 1654 (XVI) vom 27. November 1961.

[Fn 12] Siehe die Jahresberichte des Komitees für 1998 und 1999 (Doc. A/53/18 Absatz 489 und Doc. A/54/18 Absatz 555).

[Fn 13] Siehe unter anderem M. O'Flaherty, *Human Rights and the UN Practice Before the Treaty Bodies*, 1996, insbesondere Kapitel IV 7 in Bezug auf die Mitteilungsverfahren des CERD (104-109).

[Fn 14] Das Fakultativprotokoll des CEDAW dahingegen bezieht sich ebenfalls auf „einzelne Personen oder Personengruppen“ (Artikel 2).

[Fn 15] Siehe diesbezüglich Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe a, Fakultativprotokoll; Artikel 22 Absatz 5 Buchstabe a CAT und Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe a CEDAW. Zur Frage einer möglichen Konkurrenz zwischen dem Verfahren nach Art. 14 und weiteren internationalen Individualbeschwerdeverfahren vgl. die Ausführungen in der Botschaft vom 29. August 2001 (Rz. 3), Ziff. 4.1 und 4.3.

[Fn 16] Wichtig ist anzumerken, dass im Fakultativprotokoll des CEDAW diesbezüglich die Umschreibung „Ansichten gemeinsam mit Empfehlungen“ (Artikel 7 Absatz 3) verwendet wird.

[Fn 17] Siehe diesbezüglich Artikel 22 Absatz 8 CAT, in dem die Anzahl fünf ist; Artikel 16 CEDAW und Artikel 9 Fakultativprotokoll erfordern beide zehn Instrumente.

[Fn 18] Eine aktualisierte Liste ist im Internet einsehbar:

<http://www.unhchr.ch/html/menu2/8/stat4.htm>

[Fn 19] Es sind dies, mit dem Datum des Inkrafttretens der Annahmeerklärung: *Algerien* (12.9.1989); *Aserbaidshan* (27.9.2001); *Australien* (28.1.1993); *Belgien* (10.10.2000); *Brasilien* (17.6.2002); *Bulgarien* (12.5.1993); *Chile* (18.5.1994); *Costa Rica* (8.1.1974); *Dänemark* (11.10.1985); *Deutschland* (30.8.2001); *Ecuador* (18.3.1977); *Finnland* (16.11.1994); *Frankreich* (16.8.1982); *Irland* (28.1.2001); *Island*; (10.8.1981); *Italien* (5.5.1978); *Bundesrepublik Jugoslawien* (27.6.2001); *Korea* (5.3.1997); *Luxemburg* (22.7.1996); *Malta* (16.12.1998); *Mazedonien* (29.12.1999); *Mexico* (15.3.2002); *Monaco* (6.11.2001); *Niederlande* (9.1.1972); *Norwegen* (23.1.1976); *Österreich* (20.2.2002); *Peru* (27.11.1984); *Polen* (1.12.1999); *Portugal* (2.3.2000); *Russland* (1.10.1991); *Schweden* (5.1.1972); *Senegal* (3.12.1982); *Slowakische Republik* (17.3.1995); *Slowenien* (10.11.2001); *Spanien* (13.1.1998); *Südafrika* (9.1.1999); *Tschechische Republik* (11.10.2000); *Ukraine* (28.7.1992); *Ungarn* (13.9.1990); *Uruguay* (11.9.1972); *Zypern* (30.12.1993).

[Fn 20] Siehe Jahresbericht des Ausschusses für 2001 (Doc. A/56/18, Kapitel IV). Zum aktuellen

Stand der Praxis siehe die Homepage des UN-Hochkommissariates für Menschenrechte:

<http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf>.

[Fn 21] So hat etwa der UN-Menschenrechtsausschuss (CCPR) seit Beginn seiner Tätigkeit gemäss dem Fakultativprotokoll zum UNO-Pakt II über 1004 registrierte Mitteilungen erhalten (Stand: 27. Juli 2001). Von diesen wurden 368 mit Ansichten des Ausschusses abgeschlossen (davon 282 mit der Feststellung von Verletzungen des Übereinkommens) (UN Doc. A/56/40 Vol. I, Ziff. 89 ff.).

[Fn 22] Vgl. dazu Christoph Spenlé, Die Petitionsannahmestelle gemäss Artikel 14 des Internationalen Übereinkommens von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, in Erscheinung begriffen.

[Fn 23] 9. Periodischer Bericht Luxemburgs, Doc. CERD/C/277/Add. 2 Absatz 110.

[Fn 24] Doc. CERD/C/SR.1194 Absatz 20 und 32.

[Fn 25] Siehe beispielsweise den Bericht des CERD der 54. Sitzungsperiode der Generalversammlung (1999), Doc. A/54/18, Absatz 44 (Österreich); Absatz 105 (Portugal), Absatz 182 (Syrien); Absatz 227 (Kuwait); Absatz 250 (Mongolei); Absatz 270 (Haiti); Absatz 312 (islamische Republik Iran), Absatz 334 (Mauretanien); Absatz 360 (Irak); Absatz 413 (Lettland); Absatz 452 (Kirgisistan); Absatz 480 (Kolumbien); Absatz 502 (Aserbaidschan); Absatz 521 (Dominikanische Republik); Absatz 543 (Guinea).

[Fn 26] 14. periodischer Bericht des Vereinigten Königreiches von Grossbritannien und Nordirland, Doc. CERD/C/299/ Add. 9 Absatz 112.

[Fn 27] Erst ein Inkrafttreten des 12. Zusatzprotokolls zur EMRK würde zu einer erheblichen Zunahme des Diskriminierungsverbotgehalts der Europäischen Konvention führen.

[Fn 28] Mitteilung Nr. 5/1994 (*Ch. Payne vs. Dänemark*); Mitteilung Nr. 7/1995 (*Barbaro vs. Australien*); Mitteilung Nr. 9/1997 (*D.S. vs. Schweden*); Mitteilung Nr. 12/1998 *Barbaro vs. Australien* (zweite Befassung); Nr. 18/2000 (*Ali vs. Norwegen*); Nr. 19/2000 (*Mostafa vs. Dänemark*) sowie Mitteilungen Nr. 14/1998 und Nr. 21/2001 (*D. Sidlo vs. Schweden*), siehe Jahresbericht des Ausschusses für 2001 (Doc. A/56/18, Annex IIIB).

[Fn 29] Mitteilung Nr. 20/2000 (*Burmeister vs. Dänemark*).

[Fn 30] Mitteilung Nr. 1/1984 (*Yilmaz-Dogan vs. die Niederlande*); Mitteilung Nr. 2/1989 (*Demba Talibe Diop vs. Frankreich*); Mitteilung Nr. 3/1991 (*Michel L.N. Narrainen vs. Norwegen*); Mitteilung Nr. 4/1991 (*L. Karim vs. die Niederlande*); Mitteilung Nr. 6/1995 (*Z.U.B.S. vs. Australien*); Mitteilung Nr. 8/1996 (*B.M.S. vs. Australien*); Mitteilung Nr. 10/1997 (*Ziad Ben Ahmed Habassi vs. Dänemark*); Mitteilung Nr. 13/1998 (*Koptova vs. Slowakei*); Mitteilung Nr. 16/1999 (*Kashif Ahmad vs. Dänemark*); Mitteilung Nr. 17/1999 (*B. Jebelly vs. Dänemark*); Mitteilung Nr. 11/1998 (*Lacko vs. Slowakei*) sowie Mitteilung Nr. 15/1999 (*Fernand vs. die Niederlande*), siehe Jahresbericht des Ausschusses für 2001 (Doc. A/56/18, Annex IIIA).

[Fn 31] Mitteilung Nr. 1/1984 (*Yilmaz-Dogan vs. die Niederlande*); Mitteilung Nr. 4/1991 (*L. Karim vs. die Niederlande*); Mitteilung Nr. 10/1997 (*Ziad Ben Ahmed Habassi vs. Dänemark*); Mitteilung Nr. 13/1998 (*Koptova vs. Slowakei*) sowie Mitteilung Nr. 16/1999 (*Kashif Ahmad vs. Dänemark*). Der Ausschuss gibt jedoch auch in Fällen, in denen keine Verletzungen des Übereinkommens festgestellt worden sind, gelegentlich Empfehlungen ab (vgl. etwa Mitteilung Nr. 17/1999 [*B. Jebelly vs. Dänemark*]).

[Fn 32] 9. periodischer Bericht der Niederlande, Doc. CERD/C/182/Add. 4 Absatz 37.

[Fn 33] 13. periodischer Bericht der Niederlande, Doc. CERD/C/319/Add. 2 Absatz 51.

[Fn 34] 13. periodischer Bericht Norwegens, Doc. CERD/C/281/Add. 2 Absatz 135.

[Fn 35] Siehe Jahresbericht des Komitees für 1999 (Doc. A/54/18 Absatz 551-552).

[Fn 36] Siehe Jahresbericht der Menschenrechtskommission für 1999, Doc. A/54/40 Kapitel VII (Folgemassnahmen gemäss Fakultativprotokoll).

[Fn 37] Das Dokumentations- und Beratungszentrum für Rassendiskriminierung in Kopenhagen; das dänische Zentrum für Menschenrechte; das European Roma Rights Center in Budapest.

[Fn 38] Siehe beispielsweise den Jahresbericht des CERD für 1998, Doc. A/53/18 Absatz 30 (Russische Föderation); Absatz 155 (Ukraine); Absatz 345 (Zypern).

Rechtsgebiet	Menschenrechte
Erschienen in	Jusletter 15. Juli 2002
Zitiervorschlag	Christoph Spenlé, Das Mitteilungsverfahren nach dem Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, in: Jusletter 15. Juli 2002 [Rz]
Internetadresse	http://www.weblaw.ch/jusletter/Artikel.jsp?ArticleNr=1769