

Nivedita Prasad

Rassismus in Deutschland – kein Thema bei der UN?

Zusammenfassung

Ein beträchtlicher Teil der Klient/inn/en der Sozialen Arbeit erlebt diverse Formen von Rassismus in Deutschland. Diese zu erkennen, sie als solche zu benennen – vor allen Dingen aber gegen sie vorzugehen erfordert Mut und Ressourcen auf Seiten der Betroffenen genauso wie Wissen und Ressourcen auf Seiten der Sozialarbeitenden. Eine Durchsicht der Beschwerden über rassistische Diskriminierung in verschiedenen europäischen Ländern macht deutlich, dass rassistische Vorkommnisse nur in den seltensten Fälle einen rein nationalen Bezug haben; vielmehr handelt es sich häufig um Fallkonstellationen, die ohne weiteres auch in Deutschland vorkommen bzw. vorstellbar sind. Daher kann das Wissen um diese Fälle als mächtige Ressource der Sozialen Arbeit gewertet werden, die dazu dienen kann Sozialarbeitenden eine effektive Machtquelle an die Hand zu geben, wenn es darum geht – im Einzelfall sowie auch strukturell – effektiv gegen rassistische Diskriminierung vorzugehen.

Schlüsselworte: *Anti-Rassismus, Menschenrechte, Vereinte Nationen, Soziale Arbeit, CERD*

Abstract

Large numbers of clients of social work are affected by diverse forms of racism in Germany. To be able to identify these and to effectively create actions against racism needs courage and resources – on the part of groups affected as well as on the part of social workers. Observing the individual complaints of racist discrimination in various European countries, it becomes obvious that racist incidents rarely apply to a single national context. Rather they often deal with cases that can be found in diverse countries including Germany. Therefore, social workers can use their knowledge on human rights based instruments against racism as a powerful resource to effectively overcome racist discrimination at individual level as well as on a structural level.

Keywords: *Anti-Racism, Human Rights, United Nations, Social Work, CERD*

Das UN-Menschenrechtsschutzsystem bietet verschiedene Schutzmöglichkeiten für von rassistischer Diskriminierung betroffene Menschen. So stellt nahezu jede Konvention zu Beginn klar, dass alle in der Konvention verbrieften Rechte allen Menschen ohne Unterscheidung etwa auf Grund der Hautfarbe,

Herkunft, Religion, Sprache etc. zustehen müssen. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte macht bereits 1948 im Artikel 2 deutlich, dass diese selbstverständlich für alle Menschen unabhängig von Hautfarbe/Herkunft, Sprache, Religion, nationaler oder sozialer Herkunft etc. gilt. Als 1966 der Sozial¹- und Zivilpakt² verabschiedet wurden, ist der Bezug zu rassistischer Diskriminierung bereits deutlich stärker; hier werden Staaten verpflichtet zu gewährleisten, dass Menschen unabhängig von Hautfarbe/Herkunft alle in den Pakten verbrieften Rechte wahrnehmen können.³ Fast zeitgleich entstand die Internationale Konvention zur Beseitigung jeder Form rassistischer⁴ Diskriminierung, (Committee on the Elimination of Racial Discrimination – CERD) die einen umfassenden Schutz bietet und erstmalig Rassismus auf UN-Ebene definiert. CERD ist damit das stärkste universelle Menschenrechtsinstrument gegen rassistische Diskriminierung.

CERD

CERD ist 1969 in Kraft getreten, die Bundesrepublik Deutschland hat die Konvention 1969⁵ ratifiziert. Der für die Umsetzung und Überwachung der Konvention zuständige Ausschuss ist der UN-Fachausschuss gegen rassistische Diskriminierung. Schon die Präambel der Konvention ist inhaltlich von Bedeutung, denn sie weist zum einen darauf hin, dass die Vereinten Nationen den Kolonialismus und alle damit verbundenen Praktiken der rassistischen Trennung und der Diskriminierung verurteilen. Zum anderen wird darauf hingewiesen, „dass jede Lehre von einer auf Rassenunterschiede gegründeten Überlegenheit wissenschaftlich falsch ist.“ Bemerkenswert an dieser Feststellung ist, dass sie bereits 1966 – im internationalen Konsens – so formuliert wurde. Als erstes Menschenrechtsdokument definiert CERD rassistische Diskriminierung als: „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 Ausüben von Menschenrechten und Grundfreiheiten im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen oder jedem sonstigen Bereich des öffentlichen Lebens vereitelt oder beeinträchtigt wird“ (Artikel 1 CERD).

Dass diese Definition nicht nur für den Anwendungsbereich von CERD Gültigkeit hat, wird z.B. dadurch deutlich, dass

andere Ausschüsse mit Verweis auf diese Definition von Diskriminierung auf eine eigene verzichten;⁶ sie kann daher als die Definition der UN zu Rassismus gesehen werden. CERD verbietet rassistische Handlungen und Gesetze auf allen Ebenen und verpflichtet Staaten dafür Sorge zu tragen dass diese verboten werden. Darüber hinaus werden Staaten verpflichtet Betroffenen von rassistischer Diskriminierung einen effektiven Rechtsschutz zu bieten; d.h. sie adäquat juristisch zu schützen und gegebenenfalls zu entschädigen. Auch werden Staaten verpflichtet Sensibilisierungsmaßnahmen gegen rassistische Diskriminierung zu forcieren, und schließlich spricht sich CERD für positive Maßnahmen – z.B. Quotenregelungen – aus, um eine Gleichberechtigung zwischen People of Color und Angehörigen der Mehrheitsgesellschaft zu erreichen.

Neben dem Vertragstext sind auch die Allgemeinen Empfehlungen des Ausschusses von Bedeutung. Da die meisten Konventionen – wie CERD – in den sechziger Jahren des letzten Jahrhunderts geschrieben wurden, ist es nachvollziehbar, dass viele aus heutiger Sicht relevante Themen dort nicht explizit benannt sind. Damit solche Themen von den Konventionen abgedeckt werden, formulieren die Ausschüsse regelmäßig Allgemeine Empfehlungen, die einzelne Artikel der Konventionen vertiefen oder präzisieren. Sie geben Auskunft darüber, wie der Ausschuss einzelne Artikel der Konvention interpretiert und sind damit wichtige Auslegungs- bzw. Interpretationshilfen. Insgesamt hat der CERD-Ausschuss bislang 34 Allgemeine Empfehlungen verabschiedet.⁷ Die Tatsache, dass dabei jeweils explizite Empfehlungen zu Rassismus gegenüber Menschen afrikanischer Herkunft (Nr. 34), Roma (Nr. 27) und Migrant/inn/en (Nr. 30) formuliert wurden, kann als Indiz dafür gelten, dass der Ausschuss diese Gruppen als besonders vulnerabel wertet. Er ist zudem bemüht eine intersektionale Perspektive zu berücksichtigen; deutlich wird dies z.B. darin, dass in den Allgemeinen Empfehlungen zu einzelnen vulnerablen Gruppen ein expliziter Fokus auf Frauen gelegt wird. Auch hat der Ausschuss eine Allgemeine Empfehlung (Nr. 25) eigens zur genderrelevanten Dimensionen rassistischer Diskriminierung formuliert, wo er deutlich macht, dass rassistische Diskriminierung Männer und Frauen unterschiedlich betrifft. Beispielhaft hierfür nennt der Ausschuss sexuelle Gewalt im Rahmen von ethnisierten Konflikten, Zwangssterilisationen indigener Frauen oder die Ausnutzung von Migrantinnen als Hausangestellte. Der Ausschuss stellt klar heraus, dass er sich bei der Untersuchung verschiedener Formen rassistischer Diskriminierung verstärkt darum kümmern will, die Geschlechterperspektive zu berücksichtigen.

Indirekte Diskriminierung

Im Fokus der UN-Ausschüsse – und das gilt auch für den CERD-Ausschuss – steht nicht nur die beabsichtigte, sondern auch die unbeabsichtigte bzw. indirekte Diskriminierung. Hierbei geht es um scheinbar neutrale Kriterien, die aber de facto eine Gruppe überproportional betreffen und diskriminieren. Dies kann zum Beispiel der Fall sein, wenn die Mitgliedschaft eines Vereins an einen Wohnbezirk geknüpft ist, und die ausgeschlossenen Bezirke ausgerechnet die sind, die mehrheitlich eine Bevölkerung mit Migrationshintergrund haben. Indirekte rassistische Diskriminierung kann ferner vorliegen, wenn z.B. muttersprachige Deutschkenntnisse oder Haarfarbe Voraussetzungen für eine Bewerbung sind. Gerade in Ländern wie Deutschland,

sind Formen der indirekten Diskriminierung relevant, weil davon auszugehen ist, dass der Staat keine eindeutig diskriminierenden Handlungen öffentlich – z.B. in Form von Gesetzen oder Richtlinien – hinterlegen wird. Hier erfahren Praktiker/innen der Sozialen Arbeit durch ihre Klient/inn/en von solchen indirekt diskriminierenden Praxen. Eine systematische und menschenrechtsanalytische Erfassung solcher (oder auch anderer) Formen von indirekter Diskriminierung könnte z.B. die Grundlage einer Beschwerde sein.

Anwendung auf Migrant/inn/en

Lange Zeit haben Staaten CERD so ausgelegt, als wären Migrant/inn/en ohne Staatsbürgerschaft vom Anwendungsbereich von CERD ausgenommen, was in Ländern Westeuropas absurd ist, da dies die größte Gruppe von rassistischer Diskriminierung betroffener Menschen betraf. Dies hatte mit einer konservativen Auslegung von Artikel 1 Abs. 2 der Konvention zu tun, wonach: „dieses Übereinkommen keine Anwendung findet auf Unterscheidungen, Ausschließungen, Beschränkungen oder Bevorzugungen, die ein Vertragsstaat zwischen eigenen und fremden Staatsangehörigen vornimmt.“

Diesen Missstand wahrnehmend, hat der CERD-Ausschuss entsprechende die Allgemeine Empfehlung Nr. 30 (2004) veröffentlicht. Sie macht deutlich, dass eine Unterscheidung aufgrund von Nationalität unzulässig ist, wenn sich dahinter eine rassistische Diskriminierung verbirgt. Das ist dann der Fall, wenn die Kriterien für diese Unterscheidung kein legitimes Ziel – im Sinne von CERD – verfolgen und die unterscheidenden Maßnahmen unverhältnismäßig sind.⁸ Besonders deutlich wurde diese Auslegung in der Entscheidung des Falles Z.B.A.H gegen Dänemark (siehe unten). Darüber hinaus stellt der Ausschuss klar, dass ihn im Rahmen von Staatenberichten neben Informationen zu Migrant/inn/en, Flüchtlingen und Asylsuchenden auch die Situation von undokumentierten Menschen interessiert, die keinen Anspruch auf Staatsbürgerschaft haben. Nach Britz⁹ drückt der Ausschuss damit auch seine Skepsis gegenüber der Verwendung der Staatsangehörigkeit als Differenzierungskriterium aus. Dies bedeutet, dass Verbände und NGOs davon ausgehen können, dass der CERD-Ausschuss auch Menschen, die nicht die Staatsangehörigkeit des Landes besitzen, indem sie leben als potenzielle Betroffene rassistischer Diskriminierung wertet.

UN-Beschwerdemöglichkeiten

Die Idee, dass das UN-Menschenrechtssystem für alle leicht zugänglich sein soll, ist zwar ein hehres Ziel – aber zumindest für manche Beschwerdemöglichkeiten nicht utopisch. Im Wesentlichen sieht das UN-Menschenrechtssystem vier Möglichkeiten der Beschwerdeeinreichung: Schattenberichtsverfahren, Individualbeschwerdeverfahren,¹⁰ Untersuchungsverfahren¹¹ und die Anrufung von Sonderberichterstatter/-innen.¹² Im Folgenden wird zunächst das Schattenberichtsverfahren mit einem kurzen Einblick in die Ergebnisse zum Themenkomplex „Rassismus in Deutschland“ dargestellt. Das Schattenberichtsverfahren ist relativ leicht zugänglich und bietet zudem die Möglichkeit auf strukturelle Defizite hinzuweisen. Zweitens wird das Individualbeschwerdeverfahren vorgestellt, dass zwar sehr ressourcenintensiv ist, aber durch die ausgewählten Einzelfallentscheidungen aktuelle Trends verdeutlichen kann bzw. die Ausle-

gungen des CERD-Ausschusses (und des Menschenrechtsausschusses¹³) zum Thema Rassismus zu verdeutlichen.

Schatten- bzw. Parallelberichte

Jeder Staat, der eine UN-Konvention ratifiziert hat, verpflichtet sich auch zu regelmäßigen Berichten über die Umsetzung der Konvention an den entsprechenden Ausschuss. NGOs,¹⁴ Nationale Menschenrechtsinstitutionen, akademische Institutionen etc.¹⁵ haben die Möglichkeit, diesen Staatenbericht zu kommentieren. Der Bericht der NGOs nennt sich Schattenbericht¹⁶ und ist eine kritische Auseinandersetzung mit dem Bericht des Staates. Ein Schattenbericht kann den Staatenbericht kommentieren, widerlegen, ergänzen, loben oder aber Lücken desselben aufzeigen. Schattenberichte können sich entweder auf den gesamten Staatenbericht oder auf einzelne Artikel beziehen. Es ist beispielsweise vollkommen ausreichend, wenn NGOs, die zu Diskriminierung im Bildungssystem arbeiten, sich ausschließlich auf einen Teil des Artikel 5 von CERD beziehen. Auch wenn der Staatenbericht diesen Artikel ignoriert oder hierzu nur einige Zeilen schreibt, kann der entsprechende Schattenbericht ausführlicher sein. Es gibt wenige Vorgaben zu Form, Umfang oder ähnlichem. Die Informationsquelle sollte auf jeden Fall nachvollziehbar und transparent sein. Die Schattenberichte ermöglichen es dem Ausschuss sich ein differenziertes Bild der Menschenrechtslage in einem Land zu machen und kritische Aspekte anzumerken bzw. entsprechende Fragen an Regierungen im Rahmen des sog. „Constructive Dialogues“ zu richten.

Abschließende Bemerkungen von Ausschüssen

Nach diesem Dialog werden die Abschließenden Bemerkungen („Concluding observations oder comments“) zum Umsetzungsstand im jeweiligen Vertragsstaat verfasst. Diese beinhalten Defizite, Lob und Empfehlungen, aber vor allen Dingen den Handlungsbedarf aus Sicht des Ausschusses. Der Handlungsbedarf wird in Form von „Issues of Concern“, also besorgniserregenden Aspekten und „Issues of Grave Concern“, also Aspekten, die gravierend besorgniserregend sind, formuliert. Den Abschließenden Bemerkungen kommt eine große Bedeutung zu, denn sie geben auch Auskunft über die Rechtsauffassung der Ausschussmitglieder. Die Durchsicht von Individualbeschwerden an Ausschüsse zeigt beispielsweise, dass alle Beschwerdeführenden sich auch auf entsprechende Abschließende Bemerkungen beziehen.

Rassismus und die Lebenssituation von Migrant/inn/en bzw. Asylsuchenden in Deutschland ist ein Thema welches viele UN-Ausschüsse besorgt. Der Kinderrechtsausschuss z.B. ist über die Lebensbedingungen minderjähriger unbegleiteter Flüchtlinge besorgt, der Frauenrechtsausschuss über die Situation von Flüchtlingsfrauen und Mädchen, der Antifolterausschuss über die Gefahr der Folter bei Rückkehr von Flüchtlingen und der Menschenrechtsausschuss über die Umsetzung der Dublin II Verordnung und schließlich der Ausschuss für WSK-Rechte über die unzureichenden Sozialleistungen, die unzulänglichen und überbelegte Wohnräume und dem eingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt und der gesundheitlichen Versorgung. Darüber hinaus haben sich folgende Ausschüsse auch zu anderen Formen rassistischer Diskriminierung explizit geäußert: der Menschenrechtsausschuss¹⁷, der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (WSK-Rechte)¹⁸ und CERD.¹⁹

Der Menschenrechtsausschuss macht deutlich dass er Lücken im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz sieht, insbesondere in Bezug auf die Wohnraumvermietung. Auch ist der Ausschuss sehr besorgt über rassistisch motivierte Straftaten gegen Juden und Jüdinnen, Sinti und Roma sowie gegen Deutsche ausländischer Herkunft und Asylbewerber/-innen, ebenso wie er über das Vorkommen von Hassreden und rassistischer Propaganda sehr besorgt ist.

Der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte weist darauf hin, dass Menschen mit Migrationshintergrund, bei der Ausübung ihrer Rechte auf Bildung und Beschäftigung auf schwerwiegende Hindernissen stoßen, die er in erster Linie auf bestehende Vorurteile und eine mangelnde Kenntnis ihrer Rechte zurückführt. Der Ausschuss ist darüber hinaus besorgt über bestehende Formen der indirekten Diskriminierung.

Eine Durchsicht der Abschließenden Bemerkungen des Antirassismus-Ausschusses macht deutlich, dass er sich deutlich dezidiert mit Rassismen beschäftigt als die anderen. So sind zwar die besorgniserregenden Punkte durchaus vergleichbar²⁰, aber die Ausführungen des CERD-Ausschusses zeugen von einer deutlich höheren Sachkenntnis im Bereich Rassismus. So ist beispielsweise der CERD-Ausschuss natürlich auch besorgt über die Zunahme von rassistischer Gewalt, erwähnt aber als einziger Ausschuss auch muslimische Menschen und/oder Menschen afrikanischer Herkunft explizit als Betroffene von Rassismus in Deutschland – genauso wie er dezidiert Bezug zu Antiziganismus nimmt. Besonders bemerkenswert ist der Hinweis darauf, dass die Bundesregierung sich zu sehr auf „Fremdenfeindlichkeit“, Antisemitismus und Rechtsextremismus konzentriert und damit versäumt, andere Formen des Rassismus zu berücksichtigen. Dies ist eine Kritik, die auch viele gegen Rassismus tätige NGOs immer wieder äußern.

Die Auszüge aus den Abschließenden Bemerkungen zeigen, dass Rassismus in seinen unterschiedlichen Ausprägungen in Deutschland durchaus im Fokus der verschiedenen Ausschüsse ist. Eine Durchsicht der vorausgegangen Schattenberichten macht aber auch deutlich, dass diese konzentrierte Kenntnis der Lage in Deutschland zum großen Teil der Arbeit der NGOs zu verdanken ist, die diese Aspekte zur Kenntnis des CERD-Ausschusses gebracht haben.

Individualbeschwerden

Während sich Schattenberichte eher dafür eignen, strukturelle Defizite aufzuzeigen, ohne dass eine betroffene Person ihre Identität preisgeben muss, bietet die Individualbeschwerde die Möglichkeit einen Einzelfall zur Klärung an einen UN-Ausschuss zu überweisen. Fast alle UN-Menschenrechtskonventionen²¹ können solche Individualbeschwerden annehmen. Personen, die der Ansicht sind, dass ihre durch eine UN-Konvention geschützten Menschenrechte verletzt wurden, haben so die Möglichkeit sich nach Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs²² bei dem entsprechenden Ausschuss zu beschweren. Für den Bereich rassistischer Diskriminierung sind Entscheidungen des CERD Ausschusses, aber auch die des Menschenrechtsausschusses relevant. Da die Bundesrepublik ihre Einverständniserklärung zum CERD-Beschwerdeverfahren erst im Jahr 2001 unterzeichnet hat, können bei Beschwerden gegen Deutschland an den CERD-Ausschuss nur Rechtsverletzungen vorgetragen werden, die nach dem 30. August 2001 stattgefunden haben. Beschwerden gegen Deutsch-

land an den Menschenrechtsausschuss sind seit 1993 möglich. Da der Menschenrechtsausschuss der erste, und lange Zeit einzige Ausschuss war, der Einzelfallbeschwerden entgegennahm, hat er mit über 1.000 Fällen mit Abstand die meisten Beschwerden bearbeitet. Es ist daher nicht möglich, hier einen umfassenden Überblick zu geben. Im Folgenden sollen jedoch drei Fälle rassistischer Diskriminierung diskutiert werden, die eine besondere Relevanz für Deutschland haben (siehe unten).

Bislang²³ sind 49 Beschwerden an den CERD-Ausschuss gelangt, wobei in 13 Fällen eine Verletzung festgestellt wurde. Gegen Deutschland wurde bislang eine Entscheidung gefällt, bei der allerdings keine Verletzung der Konvention ausgemacht wurde.²⁴ Das Ergebnis einer weiteren Beschwerde gegen Deutschland wird mit Spannung erwartet. Hier hat der Türkische Bund Berlin/Brandenburg eine Beschwerde wegen ineffektiven Rechtsschutzes eingereicht. Hintergrund ist die Untätigkeit einiger Staatsanwaltschaften bezüglich der rassistischen Äußerungen Thilo Sarrazins. Die hier dargestellten Entscheidungen gegenüber anderen Staaten geben Einblicke in Fallkonstellationen, die auch relevant für die Soziale Arbeit in Deutschland sind.

Exemplarische Einzelfallentscheidungen bezüglich Rassismus

Effektiver Rechtsschutz

Eine Durchsicht der Fälle zeigt, dass die meisten Beschwerdeführer/-innen sich über den ineffektiven Rechtsschutz beklagen. D.h. sie beschwerten sich darüber, dass sie trotz erlebter rassistischer Diskriminierung juristisch nicht adäquat geschützt worden sind und das obwohl CERD Staaten hierzu eindeutig verpflichtet. Wenn ein Staat diesen effektiven Rechtsschutz nicht gewährt, kann die Diskriminierung als eine gewertet werden, die der Staat zu verantworten hat.

Hier sind vor allen Dingen einige Fälle gegen Dänemark von Bedeutung. Zum einen der Fall Herr E. (CERD/C/71/D/40/2007), der von einer Ausbildungsstätte kein Praktikumsplatz angeboten bekam, weil der Anbieter keine Migranten einstellen wollte. Auch wandten sich Herr G. (CERD/C/68/D/34/2004) und A. (CERD/C/77/D/43/2008) an den CERD Ausschuss, weil beide – Dänen, somalischer Herkunft – sich beleidigt sahen durch eine Parlamentarierin, die in einer Debatte zu „Female Genital Mutilation“ (FGM, weibliche Genitalverstümmelung) keine Somali anfragen wollte mit dem Hinweis „es wäre wie einen Pädosexuellen nach Kinderpornos zu befragen“! Und schließlich wandten sich M.D. und Y.S. (CERD/C/80/D/46/2009) ebenfalls an den CERD Ausschuss, weil sie in ihrer Wohnung rassistisch überfallen wurden – dies aber weder im Straf- noch im Zivilprozess eine Rolle spielte. In all diesen Fällen kam der CERD Ausschuss zu dem Ergebnis, dass hier der Staat keinen effektiven Rechtsschutz geboten hat, denn alle Beschwerdeführer/-innen hatten im Vorfeld vergeblich in Dänemark gegen die erlebte rassistische Diskriminierung vorzugehen versucht.

Für die Frage der Anwendung von CERD auf Migrant/inn/en ist die Entscheidung Z.B.A.H. gegen Dänemark (CERD /C/54/10/1997) wegweisend. In diesem Fall wurde Herrn Z.B.A.H., einem in Dänemark lebenden tunesischen Staatsangehörigen, mit dem Hinweis auf seine ausländische Staatsangehörigkeit von einer Bank in Dänemark ein Kredit verweigert. Begründet wurde dies damit, dass die Bank Kredite nur

an dänische Staatsbürger/-innen vererbe, um so eine Sicherheit für die Rückzahlung zu gewährleisten. Die Tatsache, dass Herr Z.B.A.H. sowohl eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis hatte als auch in Dänemark fest angestellt arbeitete und mit einer dänischen Staatsbürgerin verheiratet war, wurde von der Bank nicht berücksichtigt. Keine der Beschwerden, die Herr Z.B.A.H. den dänischen Behörden vortrug, führte zu einer umfangreichen Untersuchung des Falles. Schließlich wandte er sich an den CERD-Ausschuss, der feststellte, dass Staatsangehörigkeit kein Garant für die Rückzahlung eines Kredits darstellen kann. Vielmehr wären andere Kriterien eher geeignet, den Rückzahlungswillen und damit die Kreditwürdigkeit eines Menschen zu beurteilen, wie etwa ständiger Wohnsitz, Arbeitsplatz, Vermögen oder familiäre Bindungen. Der Ausschuss bewertet das Unterscheidungskriterium der Nationalität als unangemessen und damit vorgeschoben.

Im Bereich des Antiziganismus hat der CERD-Ausschuss mehrere deutliche Entscheidungen²⁵ getroffen; nicht. Hier sind die Fallkonstellationen nicht ohne weiteres auf Deutschland übertragbar – mit der Ausnahme des Verfahrens D.D. gegen Serbien und Montenegro (CERD/C/68/D/29/2003). Hier wurde im Rahmen eines „Ethnic testings“ durch das Roma Rights Center festgestellt, dass D.D. und einem anderen Roma Mann der Zutritt zu einer Disco verweigert wurde, während vergleichbare andere Männer – die nicht Roma Herkunft waren – Zutritt gewährt wurde. Innerstaatlich wurde das Verfahren nicht weiter verfolgt, weil die Disco zu einer privaten Party deklariert wurde zu der es angeblich einer Einladung bedürft hätte – und dass obwohl Weißen auch ohne Einladung Zutritt gewährt wurde. Auch hier hat der CERD-Ausschuss keinen effektiven Rechtsschutz gesehen.

Diskriminierung durch Kleidung

Im Bereich der Diskriminierung gegenüber Menschen, die Kleidung tragen, die die Mehrheitsgesellschaft als religiös motiviert markiert, sind zwei Fälle des Menschenrechtsausschusses von Bedeutung. Zum einen der Fall B. gegen Kanada (208/1986, ICCPR, A/45/40), der als – turbantragender – Sikh von der Helmpflicht im Straßenverkehr befreit werden wollte. Der Ausschuss stellte fest, dass hier keine Diskriminierung vorliegt, d.h. der Staat darf darauf bestehen, dass ein Sikh – trotz Turban – einen Helm trägt. Im Fall H. gegen Usbekistan (931/2000, IC-CPR, A/60/40), hatte eine Frau geklagt, der – als Kopftuchtragende – der Zugang zum Studium verwehrt wurde. Hier hat der Ausschuss deutlich geurteilt, indem er klarstellt, dass hier eine Verletzung von Art.18, Abs. 2. des Zivilpaktes (Recht auf Religionsfreiheit) vorliegt.

Racial Profiling

Eine für alle westeuropäischen Länder sehr relevante Entscheidung hat der Menschenrechtsausschuss im Fall Williams Lecraft gegen Spanien ICCPR 1493/2006 getroffen. Frau Lecraft – eine Spanierin (Afro-amerikanischer Herkunft) – wurde 1992 auf einem Bahnhof kontrolliert; ihre weißen Begleiter hingegen nicht. Auf Anfrage wurde ihr sogar bestätigt, dass die Polizei die Vorgabe habe, „coloured“ Menschen zu kontrollieren, um illegale Migration einzudämmen. Frau Lecraft versuchte gegen diese Vorgabe in Spanien vorzugehen, doch alle Versuche, sich zur Wehr zu setzen und Entschädigung zu erhalten blieben erfolglos

– weshalb sie sich an den Menschenrechtsausschuss wandte. Der Ausschuss stellte zunächst fest, dass es legitim sei, wenn ein Staat Kontrollen zur Migrationskontrolle oder Kriminalitätsbekämpfung durchführt. Aber – so der Ausschuss weiter – nicht wenn die Hautfarbe oder andere äußerliche Merkmale als einziges Kriterium für einen illegalen Aufenthalt gewertet werden. Auch dürfen diese Kontrollen – laut dem Ausschuss – nicht so durchgeführt werden, dass nur People of Color betroffen sind. Andernfalls ist dies als eine Verletzung der Würde der betroffenen Person zu werten. Der Ausschuss kam zu dem Ergebnis, dass diese Kontrolle weder verhältnismäßig, noch objektiv gewesen sei. Spanien muss daher in Folge sich sowohl bei Frau Lecraft öffentlich entschuldigen, als auch sie entschädigen und darüber hinaus sicherstellen, dass sich solche Vorfälle nicht wiederholen.

Ausblick

Neben der Anwendung der UN-Schutzmechanismen zur Klärung eigener Fälle oder Fallkonstellationen, bieten die Ergebnisse anderer Prüfungen vielfältige Möglichkeiten der Nutzung in der alltäglichen Sozialen Arbeit. Sie können Argumentationshilfen, Machtmittel – aber auch eine Ressource sein, die zum Empowerment beiträgt. Auch wenn keine der dargestellten Entscheidungen gegen Deutschland gefällt wurde, so wird doch deutlich, dass diese Fallkonstellationen für die Soziale Arbeit in Deutschland relevant sind. Denn auch in Deutschland erleben People of Color und/oder Migrant/inn/en Rassismus, und häufig genug berichten Sozialarbeitende darüber, dass ihre Klient/inn/en keinen effektiven Rechtsschutz durch den Staat erfahren. Auch der Bereich des Zugangs zu öffentlichen Einrichtungen der Privatwirtschaft – wie Restaurants, Diskotheken, Sportclubs etc. und der Themenkomplex Racial Profiling – sind im Bereich der Jugendsozialarbeit nicht wegzudenken. Es wäre daher sinnvoll, zu versuchen, die Ergebnisse dieser Beschwerden in ähnlichen Konstellationen in Deutschland als Argumentationshilfen anzuführen. So könnten sie z.B. der Staatsanwaltschaft mitgeteilt werden mit dem Verweis, dass hier dieselbe Fallkonstellation vorliege. Möglicherweise kann schon die Ankündigung einer Beschwerde bei einem UN-Ausschuss Behörden dazu bewegen, Sachverhalte neu zu überdenken – auch dies müsste in der Praxis häufiger erprobt werden²⁶. Auch jenseits juristischer Auseinandersetzungen können Entscheidungen auf der normativen Ebene Klarheit schaffen; so kann zum Beispiel die leidige Frage, ob das N-Wort nun diskriminierend sei oder nicht, u.a. mit dem Hinweis auf das Verfahren H. gegen Australien eindeutig bejaht werden (CERD/C/62/D/26/2002).

Die Einzelfallentscheidungen zeigen, dass es vielversprechend sein kann, sich bei der UN gegen solche rassistischen Vorkommnisse zu beschweren, wenn der Staat tatenlos bleibt. Das (handlungsbezogene und methodische) Wissen über den Umgang mit den Menschenrechten, kann hierbei zu einer wichtigen Machtquelle werden. Es gibt den Praktiker/inne/n in der Sozialen Arbeit²⁷ Einflussmöglichkeiten, die sie mit oder im Sinne ihrer Klient/inn/en nutzen können, um individuelle und strukturelle Lösungen zu erreichen. Schon alleine die Bezugnahme auf Beschwerden Anderer kann z.B. in der Jugendarbeit zum Empowerment von Betroffenen beitragen; so z.B. das Wissen, dass der UN-Menschenrechtsausschuss im Fall Lecraft gegen Spanien Racial Profiling als eine Verletzung der Menschenwürde gewertet hat. Auch kann es für Betroffene wichtig sein, wenn sie oder

Sozialarbeitende das erlebte Unrecht als Menschenrechtsverletzung diagnostizieren können. So wird deutlich, dass rassistische Diskriminierung zwar häufig individuell erlebt wird, sie allerdings auch eine starke strukturelle Komponente hat. Immerhin kann das Wissen, dass sich alle UN-Gremien einig sind, dass rassistische Diskriminierung eine anerkannte Menschenrechtsverletzung ist, wenn sie vom Staat begangen wird, oder aber wenn der Staat – trotz Kenntnis – nichts dagegen unternimmt, dazu beitragen, dass Betroffene genauso wie Sozialarbeitende eher bereit sind, sich gegen rassistische Diskriminierung zur Wehr zu setzen.

Anmerkungen:

- 1 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte.
- 2 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte.
- 3 Siehe hierzu Artikel 2.2. des Sozialpaktes bzw. Art. 2.1 des Zivilpaktes.
- 4 Zwar spricht die offizielle deutsche Übersetzung von „Rassendiskriminierung“, jedoch ist es ein Widerspruch, sich in einer Konvention gegen rassistische Diskriminierung der „Rassenkonstruktion“ zu bedienen, weshalb hier im weiteren Verlauf von rassistischer Diskriminierung die Rede sein wird, es sei denn, es handelt sich um ein direktes Zitat. ²⁸ Zur Verwendung des Begriffs „Rasse“ siehe auch: Cremer 2008
- 5 Die DDR hatte CERD erst 1973 ratifiziert.
- 6 Vgl. z.B. WSK-Ausschuss: Allgemeine Bemerkung Nr. 18.
- 7 Eine Liste aller Allgemeinen Empfehlungen des CERD-Ausschusses findet sich unter: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/comments.htm> (letzter Zugriff 09.04.2013).
- 8 Allgemeine Bemerkung Nr. 30 Abs. 4.
- 9 Britz 2002, S. 384.
- 10 Siehe hierzu Schäfer 2004, Cremer 2005, Hüfner/Siebers/Weiß 2012, S. 121 ff. und Prasad 2011, S. 85 ff.
- 11 Siehe hierzu Prasad 2011, 107 ff. und Hüfner/Siebers/Weiß 2012, S. 68, 145.
- 12 Siehe hierzu Raue/Rudolph 2006 und Prasad 2011, 127 ff.
- 13 Zuständig für die Umsetzung des Zivilpaktes.
- 14 Als NGO zählen auch sogenannte „Quangos“, also Quasi-NGOs, das heißt Organisationen, die zwar vom Staat finanziert werden, aber dennoch inhaltlich Unabhängigkeit genießen. Dies trifft in Deutschland auf viele Projekte der Sozialen Arbeit oder andere Beratungsstellen zu.
- 15 Daneben können Lobbyverbände, Gewerkschaften, aber auch Professionelle, die zur Wahrnehmung von Menschenrechten beitragen (zum Beispiel medizinisches Personal, Anwalt/inn/en) sowie Verwandte von Betroffenen etc. Schattenberichte einreichen. Zur ausführlichen Auflistung all Derjenigen, die zur zivilen Gesellschaft gehören können, siehe United Nations Human Rights Office of the High Commissioner for Human Rights 2008, S. vii.
- 16 Verschiedentlich werden diese Berichte auch NGO-Berichte, Parallelberichte oder Alternativberichte genannt.
- 17 Abschließende Bemerkungen des Menschenrechtsrates zum Sechsten Staatenbericht Deutschlands, angenommen vom Ausschuss in seiner 106. Sitzung, 15. Oktober bis 2. November 2012 (nicht amtliche Übersetzung).
- 18 Abschließende Bemerkungen des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, 20.05.2011, E/C.12/DEU/CO/5.
- 19 Abschließende Bemerkungen des Ausschusses für die Beseitigung rassistischer Diskriminierung, CERD/C/DEU/CO/18, 21.08.2008.
- 20 Z.B. was die Sorge um die Zunahme von Hasspredigten oder die Lücken des AGGS bezüglich der Wohnraumbelegung.
- 21 Mit Ausnahme des Ausschusses für WSK-Rechte und dem Kinderechtsausschuss.
- 22 Zur Initiierung einer Einzelfallbeschwerde siehe Prasad 2011, und Hüfner/Siebers/Weiß 2012.
- 23 Stand April 2013
- 24 Siehe Beschwerde des Zentralrates deutscher Roma und Sinti gegen Deutschland (CERD 38/2006).
- 25 Siehe L.R. und andere gegen die Slowakei (CERD/C/66/D/31/2003), K. gegen die Slowakei, (CERD 13/1998) und L. gegen die Slowakei, (CERD/C/57/D/13/1998). Siehe auch A.S. gegen Ungarn, (CEDAW A/61/38/2006).

26 Staub-Bernasconi führt ein Beispiel an, in dem (tödliche) Gewalt gegen Frauen in Japan erst durch eine internationale Intervention thematisiert wurde. Frauenverbände hatten dieses national stark tabuisierte Thema in einen UN-Bericht aufgenommen. Siehe Staub-Bernasconi 2007, S. 443 f.

27 Siehe hierzu auch Tang 2003.

Literatur:

Britz, G. (2002): „Die Individualbeschwerde nach Artikel 14 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung. Zur Einführung des Individualbeschwerdeverfahrens in Deutschland.“ In: EuGRZ 2002, S. 381–391.

Cremer, H. (2005): Die Individualbeschwerde nach Art. 14 des Internationalen Übereinkommens gegen Rassismus (ICERD). Ein Handbuch für Nichtregierungsorganisationen und Betroffene. Berlin. Deutsches Institut für Menschenrechte.

Cremer, H. (2008): „... und welcher Rasse gehören Sie an?“ Zur Problematik des Begriffs „Rasse“ in der Gesetzgebung. Deutsches Institut für Menschenrechte. Policy Paper No. 10. Berlin

Hüfner, K./Sieberns, A./Weiß, N. (2012): Menschenrechtsverletzungen: Was kann ich dagegen tun? Menschenrechtsverfahren in der Praxis, herausgegeben von: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V., Deutsches Institut für Menschenrechte und Deutsche UNESCO-Kommission e.V. Berlin.

Prasad, N. (2011): Mit Recht gegen Gewalt. Die UN-Menschenrechte und ihre Bedeutung für die Soziale Arbeit. Budrich. Opladen/Farmington Hills.

Rau, J./Rudolph, B. (2006): Bewährtes verteidigen und verbessern. Zur Zukunft der Sondermechanismen der UN-Menschenrechtskommission. In: Vereinte Nationen 1–2/2006.

Schäfer, B. (2004): Die Individualbeschwerde nach dem Fakultativprotokoll zum Zivilpakt. Ein Handbuch für die Praxis. Berlin. Deutsches Institut für Menschenrechte.

Staub-Bernasconi, S. (2007): Soziale Arbeit als Handlungswissenschaft. Haupt Berne.

Tang, K.-I. (2003): „Combating Racial Discrimination: the Effectiveness of an international Legal Regime.“ In: British Journal of Social Work. Jg. 33, P.17–29

United Nations Human Rights Office of the High commissioner for Human Rights (2008): Working with the United Nations Human Rights Programme. A Handbook for Civil Society, New York & Geneva.

Prof. Dr. Nivedita Prasad

Alice Salomon Hochschule Berlin und Leiterin des Masterstudiengangs „Soziale Arbeit als Menschenrechtsprofession“. Ihre Lehr- und Forschungsschwerpunkte sind: Soziale Arbeit als Menschenrechtsprofession, Situation von Menschen, die „kein Recht auf Rechte haben“, Diskriminierungen, Gewalt gegen Frauen (mit und ohne Migrationshintergrund).