

Die extraterritoriale Anwendbarkeit der Rassendiskriminierungskonvention*

Berit Kristina Morris-Take

Inhaltsübersicht

- I. Einleitung und Hintergrund der Fragestellung
- II. „Hoheitsgewalt“ in einem Menschenrechtsvertrag und Wortlaut der CERD
- III. Analyse der CERD unter Berücksichtigung ihrer Entstehungsgeschichte und der Äußerungen des Ausschusses
- IV. Natur und Inhalt der Verpflichtungen unter der CERD
- V. Schlussfolgerung

I. Einleitung und Hintergrund der Fragestellung

“Whereas the Court observes that there is no restriction of a general nature in CERD relating to its territorial application; whereas it further notes that, in particular, neither Article 2 nor Article 5 of CERD, alleged violations of which are invoked by Georgia, contain a specific territorial limitation; and whereas the Court consequently finds that these provisions of CERD generally appear to apply, like other provisions of instruments of that nature, to the actions of a State party when it acts beyond its territory;”¹

Der Internationale Gerichtshof (IGH) äußerte sich 2008 in einem Beschluss über einstweilige Maßnahmen in einem Verfahren zwischen Georgien und der Russischen Föderation nur sehr vorsichtig zu der Frage der extraterritorialen Anwendbarkeit der Rassendiskrimi-

nierungskonvention (im Folgenden CERD).² Am 12. August 2008 hatte Georgien das Verfahren vor dem IGH eingeleitet. Auslöser des Verfahrens waren bewaffnete Auseinandersetzungen, die zunächst in Südossetien begannen und fünf Tage im Staatsgebiet von Georgien andauerten. Die Auseinandersetzung stellte insgesamt einen internationalen wie auch einen nicht-internationalen bewaffneten Konflikt dar, in dessen Rahmen sich auf einer Ebene russische und georgische Streitkräfte und auf der anderen Ebene Südosseten, Abchasen und Georgier gegenüberstanden.³ Der Konflikt begann in der Nacht vom 7. auf den 8. August 2008 durch Angriffe georgischer Streitkräfte auf die Hauptstadt Zchinwali und breitete sich schnell auf andere Gebiete Georgiens aus.⁴ Er hatte jedoch eine längere Vorgeschichte. Nach dem Zerfall der Sowjetunion verstärkten sich separatistische Bewegungen sowie Nationalismus im von der Sowjetunion losgelösten Georgien, welche dazu führten, dass zwei Regionen Georgiens, Südossetien und Abchasien, ihre Unabhängigkeit erklärten. Die Russische Föderation wiederum war daran interessiert, sich ihren Einfluss in der Region zu bewahren.

In dem Verfahren vor dem IGH trug Georgien vor, dass mehrere Bestimmungen der CERD durch die Russische Föderation verletzt worden seien, und beantragte darüber hinaus einstweilige

* Dieser Aufsatz stellt eine Zusammenfassung der zentralen Erkenntnisse aus der von der Verfasserin abgeschlossenen Promotion „Die extraterritoriale Anwendung der Rassendiskriminierungskonvention“ dar. Die Dissertation erscheint im Berliner Wissenschafts-Verlag.

1 IGH, *Application of the International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation)*, Beschluss vom 15. Oktober 2008, I.C.J. Rep. 2008, S. 353, Ziffer 109.

2 Vom 7. März 1966, UNTS Bd. 666, S. 195; BGBl. 1969 II, S. 961.

3 *Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia*, Report. Volume I, September 2009, S. 10, Ziffer 2; der hier beschriebene Kaukasuskonflikt ist ein seit langem schwelender Konflikt, die Ereignisse im August 2008 stellten nur einen Höhepunkt in einem langen Zeitraum voller Spannungen, Vorfälle und Provokationen dar. Hiermit waren weitere völkerrechtliche Probleme verbunden, die jedoch für diesen Artikel keine Bedeutung haben sollen.

4 *Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia* (Fn. 3).

Maßnahmen.⁵ Es bestand zwischen den Parteien keine Einigkeit über die räumliche Anwendbarkeit der Verpflichtungen der Vertragsstaaten unter der CERD. Während Georgien die extraterritoriale Anwendbarkeit der CERD bejahte, bestritt die Russische Föderation sie.⁶ Die Russische Föderation vertrat die Auffassung, dass sich das angebliche fehlerhafte Verhalten außerhalb ihres Staatsgebiets abgespielt habe und der Gerichtshof daher *ratione loci* unzuständig sei.⁷

Der IGH verneinte letztendlich seine Zuständigkeit auf Grund einer Einrede, welche die Russische Föderation erhoben hatte.⁸ Er vermied so gleichzeitig eine definitive Beantwortung der Frage der extraterritorialen Anwendbarkeit der CERD.

II. „Hoheitsgewalt“ in einem Menschenrechtsvertrag und Wortlaut der CERD

Viele Menschenrechtsverträge enthalten eine oder mehrere Bestimmungen, die die Ausübung von Hoheitsgewalt („jurisdiction“) durch den Vertragsstaat voraussetzen. Dieser Begriff, im Folgenden als „Hoheits-

gewalt“ bezeichnet, stellt in den verschiedenen Bestimmungen der Menschenrechtsverträge eine Bedingung dar, ohne deren Erfüllung die Menschenrechtsverpflichtungen der jeweiligen Konvention nicht entstehen. Es handelt sich um eine zur Anwendbarkeit des gesamten Menschenrechtsvertrags, oder auch nur der jeweiligen Bestimmung, zu überschreitende „Schwelle“.⁹

Dabei ist auf die besondere Struktur der CERD hinzuweisen. Anders als andere Menschenrechtsverträge enthält die CERD keine allgemeine Hoheitsgewaltsbestimmung – wie etwa die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (im Folgenden EMRK)¹⁰ oder der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (im Folgenden Zivilpakt)¹¹ –,¹² welche die Ausübung von Hoheitsgewalt für die Anwendbarkeit des Vertrags voraussetzt. Die CERD war vielmehr der erste Menschenrechtsschutzvertrag, der anstatt einer Hoheitsgewaltsbestimmung für den gesamten Vertrag lediglich die Ausübung von Hoheitsgewalt in einzelnen Bestimmungen vorsah. Während nur zwei materielle Bestimmungen, Art. 3 CERD und Art. 6 CERD, die Bedingung der Ausübung von Hoheitsgewalt durch einen Vertragsstaat voraussetzen, erwähnen die übrigen materiellen Bestimmungen der CERD diese Bedingung der Ausübung von Hoheitsgewalt nicht. Hieraus lassen sich Schlüsse sowohl für als auch gegen eine extraterritoriale Anwendbarkeit der CERD ziehen.

5 Um die Zuständigkeit des IGH nach Art. 36 Abs. 1 des IGH Statuts zu begründen, bezog sich Georgien auf Art. 22 CERD. Ursprünglich hatte Georgien vorgebracht, dass die Russische Föderation die Art. 2 Abs. 1 lit. a, b und d, Art. 3, Art. 4, Art. 5 und Art. 6 CERD verletzt hätte. Später brachte Georgien nur noch vor, dass die Russische Föderation Art. 2 Abs. 1 lit. a, b und d, Art. 3 und Art. 5 CERD verletzt hätte, Memorial of Georgia, S. 7.

6 Die Russische Föderation war der Auffassung, dass die CERD und insbesondere Art. 2 und 5 CERD nicht dazu gedacht seien, außerhalb des Gebiets eines Staates angewandt zu werden. Georgien hingegen brachte vor, dass die CERD extraterritorial anwendbar sei und die Russische Föderation durch ihr Verhalten in Georgien mehrere Bestimmungen der CERD verletzt hatte.

7 Die Russische Föderation meinte in einer späteren mündlichen Verhandlung, dass dieser Einwand nicht nur den Charakter einer Einrede habe.

8 Der IGH befand, dass nicht versucht worden sei, die Streitigkeit auf dem Verhandlungsweg oder nach den in der CERD ausdrücklich vorgesehenen Verfahren beizulegen. Erst dann aber sei er zuständig, siehe weitergehend dazu *Andreas Zimmermann, Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofs und Treaty Bodies*, in: Marten Breuer et al. (Hrsg.) *Der Staat im Recht*, 2013, S. 953–974 (S. 955 ff.).

9 Der Begriff „threshold“ im Englischen trifft es wohlmöglich noch etwas besser, vgl. auch *EGMR, Al-Jedda ./ Vereinigtes Königreich von Großbritannien*, Entscheidung vom 7. Juli 2011, Nr. 27021/08, Ziffer 74; siehe auch *Michael O’Boyle, The European Convention on Human Rights and Extraterritorial Jurisdiction: A Comment on ‘Life after Bankovic’*, in: Fons Coomans/Menno Kamminga (Hrsg.), *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, 2004, S. 125–139 (S. 125); *Marko Milanović, Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, 2011, S. 19.

10 Vom 4. November 1950. In der aktuellen Fassung des am 1. Juni 2010 in Kraft getretenen 14. Zusatzprotokolls in: BGBl. 2010 II, S. 1198.

11 Vom 16. Dezember 1966, UNTS Bd. 999, S. 171; BGBl. 1973 II, S. 1534.

12 Vgl. Art. 1 EMRK, Art. 2 Abs. 1 Zivilpakt.

III. Analyse der CERD unter Berücksichtigung ihrer Entstehungsgeschichte und der Äußerungen des Ausschusses

1. Vorarbeiten der CERD

Die UN-Menschenrechtskommission setzte einen Unterausschuss ein, der anhand von drei Entwürfen einen Entwurf der CERD verfasste, welcher sodann der Menschenrechtskommission und dem dritten Hauptausschuss der UN-Generalversammlung vorgelegt wurde. Es ist jedoch nicht eindeutig erkennbar, ob die Voraussetzung von Hoheitsgewalt in zwei Bestimmungen der CERD mehr oder minder zufällig geschah oder ob der Unterausschuss die Möglichkeit der extraterritorialen Anwendung der CERD schlichtweg nicht bedachte.¹³

Während die drei ursprünglichen Entwürfe, die dem Entwurf des Unterausschusses als Arbeitsmaterial zu Anfang vorlagen, den Eindruck erwecken, dass die Verfasser zumindest erkannt hatten, dass sich die Frage der Möglichkeit einer Anwendung der CERD über das Staatsgebiet eines Staates hinaus stellen könnte, wurde die Frage in den Diskussionen in des Unterausschusses so gut wie nicht thematisiert. Von den drei ursprünglichen Entwürfen enthielt nur einer, der Entwurf von Abram (USA), einige Hinweise auf eine mögliche extraterritoriale Anwendbarkeit. Einige seiner entworfenen Bestimmungen setzten Hoheitsgewalt voraus.¹⁴ Die Entwürfe von

Calvocoressi (Vereinigtes Königreich) und ein gemeinsamer Entwurf von *Ivanov* (UdSSR) und *Ketrzynski* (Polen) erlauben nur Schlüsse gegen eine extraterritoriale Anwendbarkeit. *Calvocoressi*¹⁵ schien sich der Problematik einer etwaigen extraterritorialen Anwendbarkeit der Konvention bewusst gewesen zu sein. Seinem anfänglichen Entwurf lässt sich durchaus entnehmen, dass *Calvocoressi* deutlich machen wollte, dass seiner Ansicht nach die zukünftige Konvention nur auf dem Gebiet des jeweiligen Staates anwendbar sein sollte. Die Verpflichtungen der Staaten sollten lediglich auf ihr Staatsgebiet beschränkt sein. Dies ergibt sich aus fast allen Artikeln seines Entwurfes. In ihnen war ausdrücklich von dem „Staatsgebiet“ oder dem „Gebiet“ der Vertragsstaaten die Rede.¹⁶ Nahezu alle materiellen Bestimmungen dieses Entwurfes, die Staatenpflichten behandelten, unabhängig davon, welche Facette der möglichen Rassendiskriminierung oder welche Maßnahme geregelt wurde, enthielten einen Verweis auf das Gebiet des Vertragsstaates.¹⁷ *Calvocoressi*

des Entwurfes, der politische und staatsbürgerrechtliche Rechte, insbesondere das Wahlrecht, behandelt, sprachen keine Hoheitsgewalt an. In einem Addendum fügte Abram den Art. IX Abs. 3 hinzu: *“Each state party shall establish a national policy designed to eradicate all incitement to discrimination and racial hatred and to assure equal treatment for all persons under its jurisdiction”*, UN-Dok. E/CN.4/Sub.2/L.308/Add.1/Rev.1, vom 14. Januar 1964. Auch in der überarbeiteten Version änderte er diesen Absatz nicht, UN-Dok. E/CN.4/Sub.2/L.308/Add.1/Rev.1, vom 14. Januar 1964.

13 Andererseits kam es bereits in den frühen Vorarbeiten zur CERD im dritten Hauptausschuss der Generalversammlung zu Auseinandersetzungen zwischen Israel und den arabischen Staaten, welche Israel dessen Verhalten in den palästinensischen Gebieten, zum Beispiel in Gaza, vorwarfen, vgl. UN-Dok. A/C.3/SR.1168, Ziffer 9; UN-Dok. A/C.3/SR.1171, Ziffer 22.

14 So hieß es im Art. VI des Entwurfes: *“Each State Party shall take the necessary steps to assure everyone within its jurisdiction the right to equality before the law and equal justice under the law (...)”*, UN-Dok. E/CN.4/Sub.2/L.308, vom 13. Januar 1964. Weiter heißt es im Art. VII: *“Each party shall assure to everyone within its jurisdiction the right to an effective remedy against any racial discrimination he may suffer with respect to the rights recognized in this convention through independent national tribunals competent to deal with such matters.”* Andere Artikel, die Gesetzgebung, Verwaltung, Policy oder Sondermaßnahmen behandeln, sowie Art. V

15 UN-Dok. E/CN.4/Sub.2/L.309, vom 13. Januar 1964.

16 Andererseits gibt es den Art. V, in dem der Entwurf die Anwendung der CERD auf andere Gebiete als das *“metropolitan territory”* vorsah. Hierbei handelt es sich allerdings um Kolonialgebiete, Mandatsgebiete etc. oder andere Gebiete *„für deren internationale Beziehungen die Staaten verantwortlich sind“*. Zudem müssen die Staaten nach diesem Entwurf *Calvocoressis* vor einer solchen Anwendung der Konvention die Regierung oder die zuständigen Behörden, wenn notwendig, konsultieren. Es handelt sich hierbei jedoch nicht um Extraterritorialität in der Form, wie sie hier untersucht wird.

17 So lautete Art. II Abs. 2 *“a contracting state shall pursue a national policy designed to prevent discrimination within its territory”* und Abs. 3: *“Within the territory of a contracting state, it shall be an offence to commit, or to incite to commit, an act of violence against another person on the grounds of race, colour*

wollte so offenbar die Verpflichtungen der Staaten auf ihr eigenes Staatsgebiet beschränken und damit eine extraterritoriale Anwendbarkeit der CERD ausschließen. Der Entwurf von *Ivanov* und *Ketrzynski*¹⁸ enthielt lediglich eine Bestimmung, die Staatenpflichten zum Gegenstand hatte und die von dem „Gebiet“ der Staaten sprach.¹⁹ Dementsprechend („*accordingly*“) schlug der Entwurf den Staaten im zweiten Absatz geeignete Maßnahmen vor, die letzten Endes viele Verpflichtungen der heutigen CERD wiedergaben. Demnach gingen also auch *Ivanov* und *Ketrzynski* davon aus, dass die Staaten den Verpflichtungen aus der CERD lediglich auf ihrem eigenen Staatsgebiet unterliegen würden.

Obwohl viele Diskussionen des Unterausschusses das Thema Kolonialismus und Rassismus in den noch existierenden Kolonialgebieten behandelten,²⁰ wurde die Frage der Anwendbarkeit der CERD in anderen Gebieten, die unter der Hoheitsgewalt der Vertragsstaaten stehen könnten, nicht problematisiert. Die Möglichkeit der extraterritorialen Anwendbarkeit der Konvention wurde im Laufe der Debatte nicht gesehen und bis auf einen Fall nie angesprochen. Lediglich anlässlich des heutigen Art. 3 CERD lassen sich Ansätze einer Bejahung dessen extraterritorialer Anwendbarkeit erkennen. Ein Mitglied des Ausschusses äußerte während einer Diskussion des Unterausschusses, dass der von *Abram* vorgeschlagene Zusatz „*in territories subject to their jurisdiction*“ helfen würde, deutlich zu machen, dass Staaten nicht verpflichtet seien, in Gebieten zu handeln, in de-

nen sie keine Hoheitsgewalt ausübten.²¹ Dies lässt den Schluss auf eine extraterritoriale Anwendbarkeit zumindest des Art. 3 CERD zu, dessen räumliche Anwendbarkeit durch den geänderten Wortlaut offenbar bewusst erstreckt wurde. Jedoch entwickelte sich innerhalb des Unterausschusses auch auf diesen Einwand hin keine Debatte.

Des öfteren beschwerten sich Staatenvertreter während der Vorarbeiten über Entwürfe, die alle Vertragsstaaten verpflichteten, Gesetzgebung gegen Rassendiskriminierung zu beschließen, mit der Begründung, dass eine solche Verpflichtung in Fällen wie dem ihren nicht notwendig sei. Schließlich komme auf ihrem Staatsgebiet keine Rassendiskriminierung vor.²²

Der finale Entwurf des Unterausschusses schließlich enthielt nur noch wenige Hinweise auf eine rein territoriale oder eine mögliche extraterritoriale Anwendbarkeit der Konvention. Folglich war kaum Potential für eine weitere Diskussion über diese Frage gegeben und auch die Artikel, in denen noch von „Hoheitsgewalt“ die Rede war, wurden nicht unter diesem Aspekt in den späteren Debatten der an den Vorarbeiten beteiligten Gremien wie der Menschenrechtskommission oder des dritten Hauptausschusses besprochen. Dies unterstützt die Vermutung, dass diese Problematik durch die Verfasser der CERD nicht erkannt wurde.

Interessanterweise zeigt jedoch ein Vergleich mit den Vorarbeiten zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (CAT),²³ das eine ähnliche Struktur aufweist, und den Vorarbeiten des Zivilpaktes, welcher etwa zur gleichen Zeit entstand, dass die Verfasser in diesen Fällen die Frage der extraterritorialen Anwendbarkeit durchaus gesehen hatten. Während der Vorarbeiten

or ethnic origin.“ Art. III ähnelte dem jetzigen Art. 5 und lautete „*The Contracting states shall secure to everyone within their territory the rights defined in this article*“, danach folgte eine Aufzählung von Rechten und Freiheiten wie Gleichheit vor dem Gesetz, körperliche Unversehrtheit, gleicher Zugang zu allen öffentlichen Plätzen.

18 UN-Dok. E/CN.4/Sub.2/L.314, vom 15. Januar 1964.

19 Der Art. II dieses Entwurfs lautete: „*Each Contracting Party shall undertake to admit within its territory no acts or manifestations of racial discrimination of any kind, and to provide for, if appropriate, in its legislation, and implement, necessary measures with a view to speedy elimination of racial discrimination.*“.

20 Vgl. z.B. UN-Dok. E/CN.4/Sub.2/SR.409.

21 UN-Dok. E/CN.4/Sub.2/SR.425, S. 3.

22 Vgl. als Beispiel UN-Dok. A/C.3/SR.1308, Punkt 31 (Standpunkt von Haiti) und Punkt 36 (Standpunkt von Österreich); UN-Dok. CERD/2, S. 1.

23 Vom 10. Dezember 1984, UNTS Bd. 1465, S. 85; BGBl. 1990 II, S. 247.

wurde die Frage für diese Verträge kontrovers diskutiert.

Ein Blick auf Vorbehalte oder Erklärungen der beitretenden Staaten ist ebenfalls nicht erleuchtender. Als einziger Staat äußerte sich die Türkei zu der Frage. Sie erklärte, dass sie die CERD lediglich im Hinblick auf ihr nationales Territorium, auf dem die Verfassung und die Rechtsordnung der Türkei Anwendung fänden, ratifiziere.²⁴ Dabei ist darauf hinzuweisen, dass die Erklärung der Türkei zum Zivilpakt gleich lautete. Jedoch lässt diese eine Erklärung auch den umgekehrten Schluss zu, dass die anderen Vertragsstaaten gerade keine Notwendigkeit für eine solche Erklärung sahen und von der grundsätzlich nur territorialen Anwendbarkeit der CERD ausgingen.

2. Praxis des Ausschusses

Obwohl der Rassendiskriminierungsausschuss der CERD bereits durchaus Situationen zu beurteilen hatte, in denen ein Staat auf dem Gebiet eines anderen Staates tätig war, nahm er dies nie zum Anlass, sich explizit und auf dogmatische Weise ausführlich mit der Frage der extraterritorialen Anwendbarkeit der CERD auseinanderzusetzen. Dennoch lassen sich aus seiner Praxis bereits Schlüsse dazu ziehen.

Die Allgemeinen Empfehlungen des Ausschusses verwenden eine ähnlich schwerlich eindeutig interpretierbare Sprache wie die ursprünglichen Entwürfe der CERD. Sie lassen sogar eher darauf schließen, dass der Ausschuss die Pflichten vor allem beim Territorialstaat sieht. Der Ausschuss spricht in den verschiedenen Empfehlungen sowohl von „Gebieten“ als auch von „Hoheitsgewalt“ und von „Gebieten unter der Hoheitsgewalt“.²⁵ Es ist fraglich, ob diese

Empfehlungen eher unachtsam gewählte Formulierungen enthalten oder ob der Ausschuss diese Ausdrücke in dem jeweiligen Kontext bewusst gewählt hat. Hervorzuheben ist in jedem Fall, dass der Ausschuss teilweise „Hoheitsgewalt“ bezüglich Bestimmungen erwähnt, die dieses Kriterium gar nicht vorsehen. Zu unterstreichen ist zudem, dass der Ausschuss in Bezug auf den Art. 3 CERD relativ deutlich macht, dass er von dessen Anwendung über die Gebiete der Vertragsstaaten hinaus ausgeht. In seiner Allgemeinen Empfehlung Nr. 19 betreffend rassistische Segregation und Apartheid machte der Ausschuss deutlich, dass die Formulierung „*territories under their jurisdiction*“ des Art. 3 CERD durchaus auch Gebiete außerhalb des eigentlichen Staatsgebietes umfassen kann und dass zumindest unter Art. 3 CERD extraterritoriale Verpflichtungen eines Staates entstehen können.²⁶ Er führte in der Empfehlung aus, dass die Verpflichtung, derartige Praktiken auszumerzen, auch die Verpflichtung umfasse, die Folgen derartiger Praktiken, die von einer früheren Regierung unternommen oder geduldet wurden, ob in dem Staat selbst oder aber durch (Streit-)Kräfte außerhalb des Staates, auszumerzen. Die Handlungen von Streitkräften, ohne dass dies der Ausschuss genauer ausführte, können demnach zu extraterritorialen Verpflichtungen des Staates unter der CERD führen.

Insbesondere eine Analyse der abschließenden Bemerkungen des Ausschusses zu einigen Staatenberichten verdeutlicht jedoch, dass der Ausschuss in einigen Fällen die Formulierung „Hoheitsgewalt“ bewusst gewählt hat, um damit zu verdeutlichen, dass die CERD auch außerhalb des Gebietes der Vertragsstaaten eine Rolle spielen kann. Beispielsweise machte der Ausschuss insbesondere in Bezug auf Israel deutlich, dass die CERD infolge der Kontrolle, die Israel über die palästinensischen Gebiete ausübe, auf diesen Gebieten anwendbar

24 Einsehbar unter http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-2&chapter=4&lang=en, (zuletzt besucht am 21. August 2014).

25 Vgl. etwa die Allgemeine Empfehlung Nr. 2, States Parties Obligations (Art. 9), enthalten im UN-Dok. A/8718, die Allgemeine Empfehlung Nr. 24, Reporting of persons belonging to different races, national/ethnic groups, or indigenous peoples (Art. 1), enthalten im UN-Dok. A/54/18, Annex V

oder die Allgemeine Empfehlung Nr. 30, Discrimination against non-citizens, vom 1. Oktober 2004 (ersetzt die General Recommendation No. 11), enthalten im UN-Dok. A/59/18, S. 93 ff.

26 General Recommendation No. 19: Racial segregation and Apartheid (Art. 3), enthalten im UN-Dok. A/50/18.

sei.²⁷ Die Praxis des Ausschusses lässt somit zumindest erkennen, dass die CERD unter anderem im Falle der Besetzung des Gebietes eines Vertragsstaates durch einen anderen Vertragsstaat auch extraterritorial anwendbar ist. Der Ausschuss bejahte in seinen Bemerkungen zu Staatenberichten der USA auch, zumindest implizit, die Hoheitsgewalt über Personen in Gefangenenlagern wie Guantánamo Bay.²⁸ So stellte er fest, dass die Aktivitäten der USA die terrorverdächtigen Personen, welche durch die USA festgehalten würden, in die Gefahr einer Verletzung der Rechte aus Art. 5 lit. a und b CERD brächten.²⁹

Hinsichtlich der USA und Israel sprach der Ausschuss in den Abschließenden Bemerkungen sogar konkrete Bestimmungen der CERD an. Auch wenn er keine konkreten Verletzungen unter der CERD bejahte, schien er doch neben der Möglichkeit einer Verletzung von Art. 5 lit. a und b eine Verletzung von Art. 6 CERD beziehungsweise Art. 2, 3, 4, 5 und 6 CERD durch die USA und Israel nicht ausschließen zu wollen.³⁰ Gerade in Bezug auf Art. 3 CERD sprach der Ausschuss gegenüber Israel ausdrücklich von einer Verletzung der Konvention. Nach dem Ausschuss sind demnach auch die Bestimmungen, deren Wortlaut keine Ausübung der Hoheitsgewalt erwähnt, extraterritorial anwendbar.

Die Staaten selbst sprachen Vorgänge außerhalb ihres Gebiets, abgesehen von Überseegebieten, in ihren Staatenberichten nicht an. Auch in den Besprechungen der Staatenberichte wurde diese Frage nur zwischen Israel und dem Ausschuss thematisiert. Angesichts der Debatten, die zwischen dem Menschenrechtsausschuss und den USA über Anwendbarkeit des Zivilpaktes ge-

führt wurden, ist dies bemerkenswert. Israel äußerte sich nur recht widerwillig auf Nachfrage des Ausschusses zum Westjordanland und dem Gazastreifen und lehnte die extraterritoriale Anwendbarkeit der CERD mit den gleichen Argumenten ab, die es auch in Bezug auf den Zivil- und den Sozialpakt vorgebracht hatte.³¹ Abgesehen von Israel thematisierte kein anderer Vertragsstaat, ob bejahend oder ablehnend, die extraterritoriale Anwendbarkeit der CERD, nachdem der Ausschuss in seinen Abschließenden Bemerkungen Vorgänge außerhalb seines Staatsgebietes angesprochen hatte.

IV. Natur und Inhalt der Verpflichtungen unter der CERD

Betrachtet man den Inhalt der Verpflichtungen der Vertragsstaaten unter der CERD, kommt man zu dem Schluss, dass eine differenzierte Betrachtung nötig ist.

Staaten können verschiedene Pflichten unter einem Menschenrechtsvertrag haben. Generell ist zwischen der Unterlassungspflicht, nach der der Staat das betreffende Menschenrecht zu achten hat, und positiven Pflichten, Schutzpflichten oder Gewährleistungspflichten, zu unterscheiden. Im Rahmen von positiven Staatenpflichten geht es nicht um staatliches Handeln, vielmehr hat der Staat den Berechtigten vor Gefahren durch Privatpersonen, durch rechtswidrig oder ultra vires handelnde Staatsorgane, durch bindende oder direkt wirksame Anordnungen internationaler Organisationen, durch die Natur oder auch durch von Menschen erstellten Anlagen zu schützen.³² Im Fall von Gewährleistungspflichten hat der Staat über die Schutzpflichten hinaus die rechtlichen, institutionellen und verfahrensmäßigen Voraussetzungen zu schaffen, damit die Berechtigten ihre Rechte voll realisie-

27 UN-Dok. CERD/C/304/Add.45.

28 Wobei man hier natürlich anführen könnte, dass es sich bei der Militärbasis auf Kuba um ein überschaubares und greifbares Gebiet handelt und man somit den territorialen Ansatz befürworten könnte.

29 UN-Dok. CERD/C/USA/CO/6, Ziffer 24.

30 Vgl. etwa UN-Dok. CERD/C/SR.1794, Ziffern 17, 43; UN-Dok. CERD/C/ISR/CO/13, Ziffer 34; siehe auch UN-Dok. CERD/C/304/Add.45.

31 UN-Dok. CERD/C/SR.1795, Ziffer 13; UN-Dok. CERD/C/SR.2132, Ziffern 4, 5, 81, 82, 83; UN-Dok. CERD/C/ISR/CO/13/Add.1, Ziffer 54.

32 *Walter Kälin/Jörg Künzli, Universeller Menschenrechtsschutz*, 2. Aufl. 2008, S. 111, 119f.; *Sigrun Skogly/Mark Gibney*, in: Dies. (Hrsg.), *Universal Human Rights and Extraterritorial Obligations*, 2010, S. 1–10 (S. 6).

ren können.³³ Die CERD enthält – anders als andere Menschenrechtsschutzinstrumente ihrer Zeit – ihrem Wortlaut nach nicht nur Unterlassungspflichten, sondern auch eine Anzahl recht detailliert beschriebener positiver Verpflichtungen. Die Unterscheidung zwischen Schutzpflichten und Gewährleistungspflichten ist oftmals schwierig, jedoch scheinen viele der Verpflichtungen in der CERD unter diese letzte Kategorie der Staatenpflichten zu fallen. Die Vertragsstaaten der CERD müssen eine Reihe von Schritten in gesetzgeberischer und verwaltungsrechtlicher Hinsicht unternehmen, um Rassendiskriminierung zu bekämpfen. Die CERD gibt nicht im Einzelnen vor, wie die Ziele zu erreichen sind, jedoch haben die Staaten alle ihre Möglichkeiten auszuschöpfen.³⁴ Die Vertragsstaaten müssen etwa eine Politik der Nicht-Diskriminierung verfolgen, in erziehungs- und aufklärerischer Weise tätig werden und Abhilfemaßnahmen zur Verfügung stellen.³⁵ Die Art. 2 Abs. 1 lit. a 1. Halbsatz und Art. 2 Abs. 1 lit. b CERD stellen Unterlassungspflichten dar, Verpflichtungen wie in Art. 2 Abs. 1 lit. d CERD oder in Art. 3 CERD, welche die Staaten zum Schutz vor Beeinträchtigungen durch Private, Organisationen oder Gruppen verpflichten, lassen sich als Schutzpflichten einordnen. Die Mehrzahl der Verpflichtungen aus der CERD jedoch werden Gewährleistungspflichten darstellen. Eindeutige Beispiele dafür sind Art. 2 Abs. 1 lit. a 2. Halbsatz und Abs. 1 lit. c, Art. 2 Abs. 1 lit. e CERD sowie die Verpflichtungen aus Art. 5, Art. 6 und Art. 7 CERD. Diese Bestimmungen verpflichten die Staaten, das behördliche Vorgehen sowie bestehende Gesetze zu überprüfen und gegebenenfalls zu ändern, aufzuheben oder für nichtig zu erklären oder Maßnahmen im bildungs-, informations- und erziehungstechnischen Sinne zu ergreifen. Außerdem sollen die Vertragsstaaten etwa Organisationen und Bewegungen, die im Einklang mit den Zielen der CERD wirken, unterstützen und auf dem Gebiet der Bildung, Kultur

und Information Maßnahmen treffen, die zur Beseitigung von Vorurteilen dienen, welche zur Rassendiskriminierung führen.

V. Schlussfolgerung

Zweifelsfrei ist das Rassendiskriminierungsverbot von großer Wichtigkeit, es kann jedoch, anders als es etwa bei wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten der Fall ist, Pflichten bedeuten, die ein Staat auf dem Gebiet eines anderen Staates selbst im Falle einer Besetzung nur schwerlich erfüllen kann. Die meisten der Gewährleistungspflichten aus der CERD erfordern den Erlass von Rechtsvorschriften oder setzen einen bestehenden Verwaltungsapparat voraus.³⁶ Rechtsvorschriften über Rassendiskriminierung werden oft Sanktionsmöglichkeiten enthalten, ihre Vollziehung und ihre Konkretisierung durch eine Gerichtsbarkeit des fremden Staates werden nötig sein. Dafür werden dem fremden Staat in aller Regel wiederum die nötigen Institutionen und eine ausreichende Verwaltungsapparatur fehlen. Somit kann ein Vertrags-

33 Kälin/Künzli (Fn. 32), S. 127.

34 Rüdiger Wolfrum, The Committee on the Elimination of Racial Discrimination, in: Max Planck Yearbook of United Nations Law (1999), S. 489–519 (S. 501).

35 Wolfrum (Fn. 34), S. 501.

36 Der Erlass von Rechtsvorschriften mit Auslandsbezug stellt jedoch keine extraterritoriale Handlung dar. Es handelt sich bei dem Erlass von Rechtsnormen mit Auslandsbezug nicht um eine extraterritoriale Hoheitsausübung, der Rechtsakt erfolgt auf dem eigenen Staatsgebiet und somit im räumlichen Geltungsbereich der Rechtsordnung, *Epping/Gloria*, in: Knut Ipsen, Völkerrecht, 5. Aufl. 2004, S. 321; siehe als Beispiel für "extraterritorial prescription jurisdiction" Marko Milanović, From Compromise to Principle: Clarifying the Concept of State Jurisdiction in Human Rights Treaties, HRLR (2008), S. 411–448 (S. 421). Die auslandsbezogene Anwendbarkeit der staatlichen Rechtsordnung bedeutet ihre Erstreckung auf Personen, Sachen und Verhaltensweisen, jedoch nicht auf fremdes Hoheitsgebiet, Knut Ipsen, Kriegswaffenkontrolle und Auslandsgeschäft, in: Ulrich Beyerlin et al. (Hrsg.), Recht zwischen Umbruch und Bewahrung, 1995, S. 1041–1062 (S. 1046 f); *Epping/Gloria*, in: Knut Ipsen, Völkerrecht, 5. Aufl. 2004, S. 321. Es handelt sich zwar um eine mögliche Folge der Ausübung von Hoheitsgewalt, jedoch um einen Hoheitsakt auf dem eigenen Staatsgebiet, Ipsen, ebd. Der Konflikt des Erlasses von Hoheitsakten auf fremdem Staatsgebiet infolge von extraterritorialen Menschenrechtsverpflichtungen besteht hier grundsätzlich nicht, nur im Fall der Vollstreckbarkeit einer Rechtsnorm mit Auslandsbezug kann er sich stellen.

staat auf dem Gebiet eines anderen Staates die meisten der Gewährleistungspflichten unter der CERD in aller Regel nicht erfüllen. Die CERD gibt Pflichten auf, von denen die Mehrheit eigentlich nur durch den Territorialstaat, der über ein funktionierendes Parlament und Behörden sowie eine Gerichtsbarkeit verfügt, erfüllt werden kann. Ein fremder Staat, selbst wenn er schon über lange Zeit ein Gebiet besetzt und einen gewissen Verwaltungsapparat aufgebaut hat, kann den meisten Verpflichtungen aus der CERD in aller Regel kaum auf ähnliche Weise wie der Territorialstaat nachkommen. Er kann, selbst wenn er effektive Kontrolle über das Gebiet des Territorialstaates ausübt, grundsätzlich nur in eingeschränkter Weise Maßnahmen zur Erfüllung der Verpflichtungen ergreifen. Dafür, dass ein Staat Einfluss auf Behörden ausübt oder andere Maßnahmen trifft, die Rassendiskriminierung durch Dritte in all ihren Formen verbieten und verhindern können, muss er einen strukturierten und organisierten Verwaltungsapparat auf dem Gebiet aufgebaut haben oder den vorhandenen wirksam kontrollieren. Das wird in aller Regel nicht der Fall sein, sondern lediglich, wenn ein Staat bereits lange auf dem Gebiet eines anderen Staates präsent und seit Jahren oder sogar Jahrzehnten eine Besatzungsmacht dort ist.