

INOFFIZIELLE ÜBERSETZUNG

(Aus dem Englischen übersetzt von Heiner Thiele)

Einundsechzigste Sitzung (2005)

Allgemeine Empfehlung XXX zur Diskriminierung von Nichtstaatsangehörigen

Der Ausschuss für die Beseitigung rassistischer Diskriminierung,

eingedenk der Charta der Vereinten Nationen und der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, derzufolge alle Menschen frei und gleich an Würde und Rechten geboren sind und einen Anspruch auf die Rechte und Freiheiten dieser Erklärung ohne jegliche Unterscheidung haben, und des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte und des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung,

eingedenk der Durban Abschlusserklärung der Weltkonferenz gegen Rassismus, rassistische Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängender Intoleranz, erkennend, dass Fremdenfeindlichkeit gegen Nichtstaatsangehörige, insbesondere gegen Migrant_innen, Geflüchtete und Asylsuchende eine der Hauptquellen des modernen Rassismus bildet und dass Menschenrechtsverletzungen gegen Mitglieder dieser Gruppen zusammen mit Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und rassistischer Praxis weit verbreitet sind,

beachtend, dass es sich, basierend auf dem Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung und der Allgemeinen Empfehlungen XI und XX, durch die Untersuchung von Berichten der Vertragsstaaten an dieses Übereinkommen gezeigt hat, dass auch andere Gruppen als Migrant_innen, Geflüchtete und Asylsuchende betroffen sind, einschließlich undokumentierter Nichtstaatsangehöriger und Personen, die die Staatsangehörigkeit des Staates, auf dessen Territorium sie leben, nicht annehmen können, auch wenn solche Personen ihr ganzes Leben auf dem gleichen Territorium gelebt haben,

eine thematische Diskussion *organisiert zu haben*, zur Frage der Diskriminierung von Nichtstaatsangehörigen und Beiträge von Mitgliedern des Komitees und Vertragsstaaten, ebenso wie Beiträge von Experten anderer Organe der Vereinten Nationen und spezialisierter Agenturen und von Nichtregierungsorganisationen erhalten zu haben,

die Notwendigkeit *erkennend*, die Verantwortlichkeiten der Vertragsstaaten aus dem Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung in Bezug auf Nichtstaatsangehörige zu klären,

seine Handlungen auf die Bestimmungen des Übereinkommens *aufbauend*, insbesondere auf Artikel 5, der von Vertragsstaaten verlangt, Diskriminierung auf Grund von rassistischer Benachteiligung¹, Hautfarbe, Abstammung und nationaler und ethnischer Herkunft beim Genuss bürgerlicher, politischer, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte und Freiheiten aller Personen zu verbieten und zu beseitigen,

bestätigt, dass:

I. Verantwortlichkeiten der Vertragsstaaten des Übereinkommens

1. Artikel 1, Absatz 1 des Übereinkommens definiert rassistische Diskriminierung. Artikel 1 Absatz 2 bietet die Möglichkeit zur Differenzierung zwischen Staatsangehörigen und Nichtstaatsangehörigen. Artikel 1, Absatz 3 erklärt, dass die Rechtsvorschriften eines Vertragsstaates in Bezug auf Nationalität, Staatsbürgerschaft oder Einbürgerung eine bestimmte Nationalität nicht benachteiligen dürfen;

2. Artikel 1, Absatz 2 muss so ausgelegt werden, dass er das grundlegende Diskriminierungsverbot nicht untergräbt; daher sollte er nicht in einer Weise interpretiert werden, die die Rechte und Freiheiten, die insbesondere durch die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte anerkannt und formuliert sind, beeinträchtigt;

3. Artikel 5 des Übereinkommens enthält die Verpflichtung der Vertragsstaaten, rassistische Diskriminierung bei der Inanspruchnahme von bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten zu verbieten und zu beseitigen. Obwohl einige dieser Rechte, so wie das Recht an Wahlen teilzunehmen, zu wählen und zur Wahl zu stehen, auf Staatsangehörige beschränkt sein können, gelten Menschenrechte prinzipiell für alle Personen. Vertragsstaaten sind verpflichtet, Gleichheit zwischen Staatsangehörigen und Nichtstaatsangehörigen beim Genuss dieser Rechte in dem Umfang, wie sie durch internationales Recht anerkannt sind, zu garantieren;

4. Unterschiedliche Behandlung aufgrund von Staatsangehörigkeit oder Aufenthaltsstatus stellt im Rahmen dieses Übereinkommens eine Diskriminierung

¹ Den englischen Begriff „race“ übersetze ich hier wie Cremer empfiehlt als „rassistische Benachteiligung“. Zum Problem des Begriffes „Rasse“ in Gesetzestexten siehe: Cremer, Hendrik: "... und welcher Rasse gehören Sie an?" - Zur Problematik des Begriffes "Rasse" in der Gesetzgebung. Policy Paper, Deutsches Institut für Menschenrechte. Berlin 2009, online: http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/policy_paper_10_und_welcher_rasse_gehoeren_sie_an_2_a_uflage.pdf (Stand: 02.01.2015)

dar, wenn die Kriterien für eine solche Differenzierung beurteilt im Hinblick auf die Ziele und Zwecke des Übereinkommens nicht im Rahmen eines rechtmäßigen Ziels angewendet werden und nicht proportional zu der Erreichung dieses Ziels sind. Die Differenzierung im Bereich von Artikel 1 Absatz 4 des Abkommens über besondere Maßnahmen wird nicht als diskriminierend angesehen;

5. Vertragsstaaten sind verpflichtet, vollständig über Rechtsvorschriften zu Nichtstaatsangehörigen und ihrer Umsetzung zu berichten. Darüber hinaus sollen Vertragsstaaten in ihre periodischen Berichte in angemessener Form sozioökonomische Daten zur nichtstaatsangehörigen Bevölkerung innerhalb ihrer Rechtsprechung einbeziehen, inklusive nach gender und nationaler oder ethnischer Herkunft aufgeschlüsselter Daten;

empfiehlt,

auf Basis dieser allgemeinen Grundsätze, dass die Vertragsstaaten des Übereinkommens, entsprechend ihrer spezifischen Gegebenheiten, folgende Maßnahmen treffen:

II. Maßnahmen allgemeiner Natur

6. Gesetzgebung überprüfen und, falls angemessen, überarbeiten, um zu gewährleisten, dass sich solche Gesetzgebung in voller Übereinstimmung mit dem Übereinkommen befindet, insbesondere in Bezug auf die tatsächlich Wahrnehmung der in Artikel 5 erwähnten Rechte, ohne Diskriminierung;

7. Sicherstellen, dass gesetzliche Garantien gegen rassistische Diskriminierung für Nichtstaatsangehörige unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus Geltung haben und die Umsetzung von Rechtsvorschriften keine diskriminierenden Auswirkungen auf Nichtstaatsangehörige hat;

8. Dem Problem der Mehrfachdiskriminierung von Nichtstaatsangehörigen unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus größere Aufmerksamkeit schenken, insbesondere bezüglich der Kinder und Ehepartner_innen von nichtstaatsangehörigen Arbeiter_innen, um die Anwendung unterschiedlicher Behandlungsstandards an weibliche nichtstaatsangehörige Ehepartnerinnen von Staatsangehörigen und männliche nichtstaatsangehörige Ehepartner von Staatsangehörigen zu unterlassen, jede solche Praxis zu berichten und alle notwendigen Schritte zu unternehmen, sie anzusprechen;

9. Sicherstellen, dass Einwanderungspolitik keine diskriminierende Auswirkung auf Personen aufgrund von rassistischer Benachteiligung, Hautfarbe, Abstammung oder nationaler oder ethnischer Herkunft hat;

10. Sicherstellen, dass alle Maßnahmen im Kampf gegen Terrorismus nicht, direkt oder indirekt, aufgrund von rassistischer Benachteiligung, Hautfarbe, Abstammung

und nationaler oder ethnischer Herkunft diskriminieren und dass Nichtstaatsangehörige keinem racial oder ethnic profiling oder Stereotypisierung ausgesetzt sind;

III. Schutz vor Hassrede und rassistischer Gewalt

11. Schritte unternehmen, um xenophobe Einstellungen und Verhaltensweisen gegenüber Nichtstaatsangehörigen, insbesondere hate speech und rassistische Gewalt, anzusprechen und für ein besseres Verständnis des Prinzips der Nichtdiskriminierung in Bezug auf die Situation von Nichtstaatsangehörigen werben;

12. Entschlossen gegen jede Tendenz vorgehen, Mitglieder nichtstaatsangehöriger Gruppen auf Grund von rassistischer Benachteiligung, Hautfarbe, Abstammung und nationaler oder ethnischer Herkunft ins Visier zu nehmen, zu stigmatisieren, zu stereotypisieren oder Profile über sie zu erstellen, insbesondere durch Politiker_innen, Beamt_innen, Pädagog_innen und die Medien, im Internet und anderen elektronischen Kommunikationsnetzwerken, sowie in der Gesellschaft in ihrer Gesamtheit;

IV. Zugang zu Staatsbürgerschaft

13. Sicherstellen, dass bestimmte Gruppen von Nichtstaatsangehörigen in Hinblick auf den Zugang zu Staatsbürgerschaft oder Einbürgerung nicht diskriminiert werden, und gebührende Aufmerksamkeit auf mögliche Hindernisse bei der Einbürgerung die für Langzeit- oder dauerhafte Einwohner_innen existieren, lenken;

14. Anerkennen, dass der Entzug der Staatsbürgerschaft aufgrund von rassistischer Benachteiligung, Hautfarbe, Abstammung und nationaler oder ethnischer Herkunft ein Bruch der Verpflichtungen der Vertragsstaaten, einen nicht diskriminierenden Zugang zum Recht auf Nationalität sicherzustellen, darstellt;

15. In Betracht ziehen, dass in bestimmten Fällen die Verweigerung der Staatsbürgerschaft für Langzeit- und dauerhafte Einwohner_innen zu einem Nachteil für diese im Zugang zu Arbeit und Sozialleistungen führen könnte, in Verletzung der Antidiskriminierungsprinzipien dieses Übereinkommens;

16. Staatenlosigkeit verringern, insbesondere Staatenlosigkeit unter Kindern, in dem, zum Beispiel, ihre Eltern ermutigt werden, die Staatsbürgerschaft in ihrem Namen zu beantragen und beiden Eltern erlaubt wird, ihre Staatsbürgerschaft an die Kinder zu übertragen.

17. Den Status ehemaliger Bürger_innen aus Vorgängerstaaten, die sich nun in der Jurisdiktion eines Vertragsstaates befinden, regeln;

V. Justizverwaltung

18. Sicherstellen, dass Nichtstaatsangehörige gleichen Schutz und Anerkennung vor dem Gesetz genießen und in diesem Zusammenhang Maßnahmen gegen rassistisch motivierte Gewalt treffen und den Zugang von Opfern zu wirkungsvollen Rechtsbehelfen und dem Recht, gerechte und adäquate Entschädigung für erlittene Schäden in Folge solcher Gewalt sicherzustellen;

19. Die Sicherheit von Nichtstaatsangehörigen gewährleisten, insbesondere in Hinblick auf willkürliche Inhaftierung, sowie gewährleisten, dass die Verhältnisse in den Zentren für Geflüchtete und Asylsuchende internationalen Standards entsprechen;

20. Sicherstellen, dass Nichtstaatsangehörige, die im Rahmen des Kampfes gegen den Terrorismus inhaftiert oder festgenommen werden, durch inländisches Recht, das den Anforderungen internationaler Menschenrechte, Flüchtlings- und humanitären Rechts entspricht, angemessen geschützt sind;

21. Misshandlung und Diskriminierung von Nichtstaatsangehörigen durch Polizei, andere Strafverfolgungsbehörden und Behördenbediensteten bekämpfen, durch die strikte Anwendung relevanter Gesetzgebung und Bestimmungen über Sanktionen und durch Sicherstellen, dass alle Beamt_innen, die mit Nichtstaatsangehörigen befasst sind, ein Spezialtraining inklusive einem Training in Menschenrechten, unterlaufen;

22. Im Strafrecht eine Regelung einführen, dass das Begehen einer Straftat mit rassistischer Motivation oder rassistischem Ziel als erschwerender Umstand gewertet und mit einer strengeren Strafe geahndet wird;

23. Sicherstellen, dass Klagen von Nichtstaatsangehörigen wegen rassistischer Diskriminierung gründlich nachgegangen wird und dass Klagen gegen Beamt_innen, insbesondere die, die diskriminierendes oder rassistisches Verhalten betreffen, unabhängig und effektiv geprüft werden;

24. Die Beweislast in Zivilverfahren, derer die Diskriminierung aufgrund von rassistischer Benachteiligung, Hautfarbe, Abstammung, nationaler oder ethnischer Herkunft betreffen, so zu regulieren, dass, sobald ein_e Nichtstaatsangehörige_r einen prima facie Fall bezüglich Diskriminierung anhängig macht, die beklagte Person Beweise für eine objektive und akzeptable Begründung der Ungleichbehandlung vorlegen soll;

VI. Ausweisung und Abschiebung von Nichtstaatsangehörigen

25. Sicherstellen, dass Gesetze, die die Abschiebung oder andere Formen der Ausweisung von Nichtstaatsangehörigen aus der Jurisdiktion eines Staates weder in

Zweck noch Wirkung Nichtstaatsangehörige auf der Grundlage von rassistischer Benachteiligung, Hautfarbe, ethnischer oder nationaler Herkunft diskriminieren, und dass Nichtstaatsangehörige gleichen Zugang zu effektiven Rechtsbehelfen haben, inklusive dem Recht, den Ausweisungsbescheid anzufechten und ihnen erlaubt ist, effektiv solche Anfechtungen zu betreiben;

26. Sicherstellen, dass Nichtstaatsangehörige nicht von kollektiver Ausweisung betroffen sind, insbesondere in Situationen, in denen nur ungenügend garantiert werden kann, dass die persönlichen Umstände jeder der betroffenen Personen berücksichtigt worden sind;

27. Sicherstellen, dass Nichtstaatsangehörige nicht in ein Land oder Territorium abgeschoben oder ausgewiesen werden, wo sie Gefahr laufen, ernsthaft in ihren Menschenrechten verletzt zu werden, inklusive Folter und grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Bestrafung;

28. Ausweisung von Nichtstaatsangehörigen vermeiden, besonders von langfristig aufenthaltsberechtigten Personen, die in einem unverhältnismäßigen Eingriff in das Recht auf Familienleben resultieren würde;

VII. Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

29. Hindernisse, die die Inanspruchnahme von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten für Nichtstaatsangehörige verhindern, entfernen, insbesondere in den Bereichen Bildung, Wohnen, Beschäftigung und Gesundheit;

30. Sicherstellen, dass die Institutionen des öffentlichen Bildungswesens für Nichtstaatsangehörige und Kinder von undokumentierten Immigrant_innen, die sich auf dem Territorium eines Vertragsstaates aufhalten, offen sind;

31. Vermeiden getrennter Beschulung und Anwendung unterschiedlicher Behandlungsstandards an Nichtstaatsangehörige, aufgrund von rassistischer Benachteiligung, Hautfarbe, Abstammung und nationaler oder ethnischer Herkunft in Elementar- und Sekundarschulen und unter Beachtung von höherer Bildung;

32. Das gleiche Recht auf angemessenen Wohnraum für Staatsangehörige und Nichtstaatsangehörige garantieren, insbesondere durch die Vermeidung von räumlicher Segregation und durch Sicherstellen, dass Wohnungsvermittlungen die Anwendung diskriminierender Praktiken unterlassen;

33. Maßnahmen ergreifen, um Diskriminierung gegen Nichtstaatsangehörige in Bezug auf Arbeitsbedingungen und Arbeitserfordernisse zu beseitigen, einschließlich von Beschäftigungsbestimmungen und Praktiken mit diskriminierendem Zweck oder Wirkung;

34. Effektive Maßnahmen ergreifen, die schweren Probleme nichtstaatsangehöriger

Arbeitnehmer_innen zu verhindern, insbesondere von nichtstaatsangehörigen Hausangestellten, inklusive Schuldknechtschaft, Einzug des Passes, illegalem Einsperren, Vergewaltigung und physischen Übergriffen;

35. Anerkennen, dass auch wenn Staaten sich weigern dürfen, Nichtstaatsangehörigen Arbeitsplätze ohne Arbeitserlaubnis anzubieten, alle Individuen dazu berechtigt sind, Arbeits- und Angestelltenrechte zu genießen, inklusive der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, sobald eine Beschäftigung beginnt, bis sie beendet wird;

36. Sicherstellen, dass Staaten das Recht von Nichtstaatsangehörigen auf einen angemessenen Standard physischer und psychischer Gesundheit respektieren, indem sie es, unter anderem, unterlassen, ihnen gleichen Zugang zu heilendem und palliativem Gesundheitsdienst zu verweigern oder einzuschränken;

37. Die notwendigen Maßnahmen ergreifen, um Praktiken zu verhindern, die Nichtstaatsangehörigen ihre kulturelle Identität verweigern, wie rechtliche oder de facto Anforderungen, dass Nichtstaatsangehörige ihren Namen ändern müssen, um die Staatsbürgerschaft zu erhalten, und Maßnahmen zu ergreifen, die es Nichtstaatsangehörigen ermöglichen ihre Kultur zu erhalten und zu entwickeln;

38. Die Rechte von Nichtstaatsangehörigen auf Zugang zu öffentlichen Plätzen oder Dienstleistungen sowie zu öffentlichem Personennahverkehr, Hotels, Restaurants, Cafés, Theatern und Parks ohne Diskriminierung aufgrund von rassistischer Benachteiligung, Hautfarbe, Abstammung und nationaler oder ethnischer Herkunft sicherstellen;

39. Die vorliegende Allgemeine Empfehlung ersetzt die Allgemeine Empfehlung XI (1993).