

# NOMOSKOMMENTAR

Angst | Lantschner [Hrsg.]

# ICERD

Internationales Übereinkommen  
zur Beseitigung jeder Form  
von Rassendiskriminierung

Handkommentar



Nomos

VERLAG  
ÖSTERREICH

DIKE 

# NOMOSKOMMENTAR

Doris Angst | Emma Lantschner [Hrsg.]

# ICERD

Internationales Übereinkommen  
zur Beseitigung jeder Form  
von Rassendiskriminierung

Handkommentar

Doris Angst, lic. phil., DASLaw | Dr. Cengiz Barskanmaz, LL.M. | Univ.-Prof. i.R. Dr. Wolfgang Benedek | Cordelia Ehrich, lic. iur. | Alice Hannah Golob | Daniela Grabovac, Mag.a | PD Dr. Paul Gragl | Ass.-Prof. Dr. Benedikt Harzl, MA | Prof. Dr. Dr. Rainer Hofmann | Dr. Ibrahim Kanalan | Prof. em. Dr. Dr. h.c. Walter Kälin | Prof. Dr. Christine Kaufmann | Assoz.-Prof. Dr. Emma Lantschner | Doris Liebscher, Ass. jur., LL.M. Eur. | Barbara Liegl, Mag.a | Reto Locher, lic. iur., MA | Moritz Malkmus | Dr. Aisté Mickonyté, LL.M. | Dr. Wilfried Marxer | Prof. Dr. Mehrdad Payandeh, LL.M. | Giulia Reimann, MLaw | Dr. Nahed Samour | Prof. Dr. Stefanie Schmahl, LL.M. | Dieter Schindlauer, Mag. | Dr. Christoph André Spenlé, LL.M. | Prof. em. Dr. Patrick Thornberry | Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Christian Tomuschat | Dr. Juliane Wetzel | Alma Wiecken, MLaw



Nomos

VERLAG  
ÖSTERREICH

DIKE

Die Erarbeitung dieses Kommentars und der Druck dieses Werkes wurden gefördert durch

Gefördert durch:



Bundesministerium  
der Justiz und  
für Verbraucherschutz

aufgrund eines Beschlusses  
des Deutschen Bundestages

**ZukunftsFonds**  
der Republik Österreich



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA  
Direktion für Völkerrecht DV



AMT FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN  
FÜRSTENTUM LIECHTENSTEIN

**Zitiervorschlag:** HK-ICERD/Bearbeiter Art. ... Rn. ...

**Die Deutsche Nationalbibliothek** verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-4595-1 (Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden)

ISBN 978-3-7046-8453-0 (Verlag Österreich, Wien)

ISBN 978-3-03891-219-4 (Dike Verlag, Zürich/St. Gallen)

1. Auflage 2020

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2020. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

## Vorwort der Herausgeberinnen

Wer sich im deutschsprachigen Raum mit dem Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD) beschäftigt, wird bald feststellen, dass es dazu an Fachliteratur in deutscher Sprache mangelt. Dies hängt auch mit der spezifischen Geschichte der Rassendiskriminierung durch das nationalsozialistische Regime und der dadurch gehemmten Rezeption des Übereinkommens im deutschen Sprachraum zusammen. Dies stellen wir in unserer langjährigen Auseinandersetzung mit dem Thema fest. Der vorliegende Kommentar zum ICERD soll nun diese Lücke schließen.

Der Kommentar bildet das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung integral ab. Es war uns ein Anliegen, sowohl die Geschichte als auch die Praxis sowie eine aktuelle Einschätzung für jeden Artikel des Übereinkommens zu bieten und dabei besonderes Augenmerk auf die Umsetzung des Übereinkommens in Europa zu legen. Ergänzt wird die Artikel-für-Artikel-Kommentierung durch einen allgemeinen Teil, in dem wir eingangs zur Verwendung des Begriffs Rasse Stellung beziehen. Weitere Beiträge betten das Übereinkommen in die heute bestehenden Menschenrechtsmechanismen auf internationaler und regionaler europäischer Ebene ein und beleuchten den Stand der Rassismusbekämpfung in Europa. Die Länderstudien zu vier deutschsprachigen Staaten, die zu unterschiedlichen Zeiten dem Übereinkommen beigetreten sind, schildern deren Anwendungspraxis sowie ihren Dialog mit dem Ausschuss (CERD). Sie geben damit einen Einblick in die konkrete Umsetzung des Übereinkommens im europäischen Kontext. Eine im Anhang bereitgestellte textliche und tabellarische Übersicht zum individuellen Mitteilungsverfahren an den Ausschuss erleichtert den Zugang zur *soft jurisprudence* des CERD, ergänzt mit einer Liste der von ihm verabschiedeten Allgemeinen Empfehlungen. Alle Recherchen sind auf dem Stand vom 1. September 2019, alle Links in den Fußnoten waren zu diesem Zeitpunkt aktiv.

Wir hoffen, mit dem Handkommentar all jene Leserinnen und Leser zu erreichen, die sich mit dem Thema Rassendiskriminierung befassen, ob als Staaten-delegierte vor dem CERD, als Exekutivbehördenmitglieder, als interessierte Parlamentsabgeordnete, als Forschende, Lehrende und Studierende oder als mit diesem Thema befasste Nichtregierungsorganisationen und Minderheitenvertretungen. Unser Ziel ist, ihnen allen einen praxisnahen und benutzerfreundlichen Zugang zum Übereinkommen zu eröffnen. Wir sind überzeugt, dass das ICERD auch in Zukunft Bedeutung haben wird und der von ihm gewährte Schutz vielen Menschen noch vermehrt von Nutzen sein kann – und dieser auch eingefordert werden soll.

Die Autorinnen und Autoren dieses Bandes haben angesichts des oben Gesagten eine Pionierleistung erbracht. Wir danken ihnen für ihren Einsatz und ihre Bereitschaft, mit uns zu all den aufgeworfenen Themen einen intensiven Dialog zu führen. Patrick Thornberry, dem Autor des englischsprachigen Kommentars, sei für seine wohlwollende Begleitung des ganzen Projekts und seinen einführenden Beitrag freundlichst gedankt. Schließlich danken wir Frau Mag. Sylvia Groggsteiger, Universität Graz, herzlich für ihr umsichtiges Lektorat der Texte, die formale Redaktion des Kommentars und die Unterstützung der Herausgeberinnen in vielen weiteren Belangen.

Für die finanzielle Unterstützung des Projekts geht unser Dank an das Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz BMJV, Deutschland, an die Uni-

Vorwort der Herausgeberinnen

---

versität Graz und den Zukunftsfonds der Republik Österreich, an die Direktion für Völkerrecht des Eidgenössischen Departements für Auswärtige Angelegenheiten EDA, Schweiz, und an das Amt für Auswärtige Angelegenheiten des Fürstentums Liechtenstein.

Wir freuen uns, dass das Werk durch die Kooperation des Nomos Verlags mit dem Verlag Österreich sowie dem schweizerischen Dike Verlag in drei Ländern erscheinen sowie umgehend auch elektronisch abrufbar sein wird und es so die gebührende Verbreitung erfährt.

Doris Angst und Emma Lantschner

im Januar 2020

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort der Herausgeberinnen .....	5
Verzeichnis der Autorinnen und Autoren .....	11
Abkürzungsverzeichnis .....	19
Glossar .....	27

### 1.

#### Einführung

1.1. Zur Verwendung des Begriffs Rasse .....	29
<i>Doris Angst</i>	
1.2 Einführung und aktuelle Bezüge .....	36
<i>Patrick Thornberry</i>	
1.3 ICERD – Entstehung, Struktur und Entwicklung .....	53
<i>Doris Angst</i>	
1.4 Rassismusbekämpfung in Europa .....	73
<i>Barbara Liegl/Doris Angst</i>	

### 2.

#### ICERD in Bezug zu anderen völker- und europarechtlichen Instrumenten

2.1 Die Bedeutung der übrigen UN-Übereinkommen für den Schutz vor Rassendiskriminierung .....	97
<i>Walter Kälin</i>	
2.2 Instrumente des Europarates zum Schutz vor Rassendiskriminierung .....	118
<i>Rainer Hofmann/Moritz Malkmus</i>	
2.3 EU-Instrumente und Maßnahmen zum Schutz vor Rassendiskriminierung .....	158
<i>Emma Lantschner</i>	

### 3.

#### Kommentierung

#### Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung

Präambel .....	188
<i>Wolfgang Benedek</i>	
Artikel 1 .....	198
<i>Paul Gragl</i>	
Artikel 2 Absatz 1 .....	225
<i>Cengiz Barskanmaz</i>	
Artikel 2 Absatz 2 .....	241
<i>Ibrahim Kanalan</i>	
Artikel 3 .....	253
<i>Stefanie Schmahl</i>	

Inhaltsverzeichnis

---

Artikel 4 .....	283
<i>Mehrdad Payandeh</i>	
Artikel 5 .....	322
<i>Christian Tomuschat/Christine Kaufmann/Giulia Reimann</i>	
Artikel 5 lit. a-d .....	328
<i>Christian Tomuschat</i>	
Artikel 5 lit. e .....	351
<i>Christine Kaufmann/Giulia Reimann</i>	
Artikel 5 lit. f .....	378
<i>Nahed Samour</i>	
Artikel 6 .....	388
<i>Dieter Schindlauer/Alice Hannah Golob</i>	
Artikel 7 .....	410
<i>Alma Wiecken</i>	
Artikel 8 .....	432
<i>Doris Angst</i>	
Artikel 9 .....	443
<i>Doris Angst</i>	
Artikel 10 .....	467
<i>Doris Angst</i>	
Artikel 11–13 .....	473
<i>Doris Angst/Emma Lantschner</i>	
Artikel 14 .....	489
<i>Cordelia Ebrich</i>	
Artikel 15 .....	511
<i>Aistè Mickonyé</i>	
Artikel 16 .....	516
<i>Doris Angst</i>	
Artikel 17–25 .....	521
<i>Emma Lantschner/Benedikt Harzl</i>	

**4.**

**Umsetzung und Wirkung des ICERD in vier deutschsprachigen  
Ländern**

4.1 Landesbericht Deutschland .....	534
<i>Doris Liebscher/Juliane Wetzel</i>	
4.2 Landesbericht Österreich .....	560
<i>Daniela Grabovac</i>	
4.3 Landesbericht Schweiz .....	585
<i>Reto Locher/Alma Wiecken</i>	
4.4 Landesbericht Liechtenstein .....	611
<i>Wilfried Marxer</i>	

5.

**Abschließende Würdigung**

5.	Abschließende Würdigung .....	629
	<i>Doris Angst/Emma Lantschner</i>	

6.

**Anhang**

6.1	Die Praxis des Ausschusses im Verfahren nach Art. 14 ICERD ....	635
	<i>Christoph André Spéné</i>	
6.2	Tabelle: Individuelle Mitteilungen nach Art. 14 ICERD .....	649
6.3	Allgemeine Empfehlungen des CERD .....	655
6.4	Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung .....	657
6.5	Ausgewählte Literatur .....	667
	Stichwortverzeichnis .....	677





## Verzeichnis der Autorinnen und Autoren

**Angst, Doris**, lic.phil. (Universität Zürich) und DAS in Law (Universität Bern), Historikerin und Völkerrechtlerin mit den Hauptthemen Rassismus und andere Exklusionsformen, Minderheitenrechte, Diskriminierungsverbot und Rechtspopulismus. 1995–2014 Geschäftsführerin der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus EKR, wo sie das Monitoring der gerichtlichen Praxis zum Straftatbestand Rassendiskriminierung mit aufbaute und die EKR vor internationalen Gremien vertrat. 1998–2018 Stv. Schweizer Expertin an der Europäischen Kommission gegen Rassismus ECRI. Seit 2008 Dozentin an der Fachhochschule Bern, seit 2011 Vizepräsidentin des Beirats des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte SKMR. Doris Angst ist Mitherausgeberin und Ko-Autorin des Handkommentars zum Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (2015) sowie Ko-Autorin des englischsprachigen Kommentars zum gleichen Übereinkommen (2018). Sie ist heute als unabhängige Expertin tätig.

**Barskanmaz, Cengiz**, Dr. LL.M., Studium der Rechtswissenschaften an der Katholieke Universiteit Leuven (Belgien), LL.M. und Promotion zu „Recht und Rassismus. Das menschenrechtliche Verbot der Diskriminierung aufgrund der Rasse“ an der Humboldt-Universität zu Berlin. Seit 2017 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Max-Planck-Institut für ethnologische Forschung, Abteilung Recht und Ethnologie und dort im Forschungsprojekt: „Konfliktregulierung und Rechtsbewusstsein in ethno-religiösen Gemeinschaften“ tätig. Seine Arbeitsschwerpunkte sind das Völker-, Europa- und Verfassungsrecht mit einem Akzent auf Menschenrechten, Rassismus, Intersektionalität, Rechtsethologie.

**Benedek, Wolfgang**, Univ.-Prof. i.R. Dr.; ehemaliger Leiter des Instituts für Völkerrecht und Internationale Beziehungen und des Europäischen Trainings- und Forschungszentrums für Menschenrechte und Demokratie der Universität Graz. Dozent an der Diplomatischen Akademie Wien, der Universität Luxemburg und im Rahmen der Europäischen Masterprogramme für Menschenrechte und Demokratie in Venedig und Sarajevo. Ehrendoktorate von den Universitäten Sarajevo und Pristina. Publikationen in den Bereichen internationale, regionale und lokale Menschenrechte, darunter Mitherausgeber von: *Russia and the European Court of Human Rights, The Strasbourg Effect*, 2018; Herausgeber von: *Manual on Human Rights Education, Understanding Human Rights*, verfügbar in 17 Sprachen; Executive Editor des *European Yearbook on Human Rights* 2009–2018.

**Ehrich, Cordelia**, lic. iur., Rechtsanwältin, nach dem Abschluss ihres Rechtsstudiums an der Universität Freiburg (Schweiz) im Jahr 2000 erwarb sie 2003 das Bernische Fürsprecherpatent (Rechtsanwältin), 2017 ein CAS in Mediation. 2003–2004 war sie Stv. Leiterin des Dienstes für Verwaltungspraxis der Bundesbehörden in der Bundeskanzlei. Seit 2004 ist sie im Schweizerischen Bundesamt für Justiz und dort seit 2007 im Bereich internationaler Menschenrechtsschutz tätig. Zu diesem Bereich gehört neben anderen Aufgaben die Vertretung der Schweiz vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und den Vertragsausschüssen der UNO.

**Golob, Alice Hannah**, Assistenz der Geschäftsführung von ZARA Training und Studentin der Rechtswissenschaften an der Universität Wien. Mit Fokus auf Grund- und Menschenrechte, Gleichbehandlung, Zivilcourage und Antirassis-

mus unterstützt sie Organisationen im In- und Ausland, unter anderem die ZARA-Rechtsberatungsstelle für Opfer sowie Zeuginnen und Zeugen von Rassismus, die Volkshilfe Wien und LICRA (Internationale Liga gegen Antirassismus und Antisemitismus, Paris).

**Grabovac, Daniela**, Mag.a, Juristin und Expertin im Bereich Menschenrechte und Antidiskriminierung. Seit 2012 Leiterin der Antidiskriminierungsstelle Steiermark sowie seit 2018 gleichzeitig Leiterin der Extremismuspräventionsstelle Steiermark. Im Jahr 2000 Mitbegründerin der NGO Helping Hands Graz und von 2001–2011 Leiterin der Rechtsberatung der Anti-Rassismus Hotline. 2007–2012 Mitglied der Menschenrechtskommission für Kärnten und Steiermark des Menschenrechtsbeirats des Innenministeriums. 2012–2015 Mitglied der Kommission der Volksanwaltschaft für Kärnten und Steiermark. Seit 2013 Mitglied des Menschenrechtsbeirates der Stadt Graz. Als Lehrbeauftragte unterrichtet sie am Institut für Öffentliches Recht und Politikwissenschaft der Universität Graz. Für ihr Engagement erhielt sie 2007 den Menschenrechtspreis der Stadt Graz und 2008 die Mutikulti Card für besondere Verdienste vom Afro-Asiatischen Institut Graz.

**Gragl, Paul**, Priv.-Doz. Dr. MMag., Reader (Professor Extraordinarius) in Public International Law and Theory an der Queen Mary Universität London. Forschungsschwerpunkte im allgemeinen Völkerrecht, Europarecht sowie Rechtstheorie und -philosophie. Zu seinen wichtigsten Veröffentlichungen zählen die beiden Monographien: *The Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*, 2013, und: *Legal Monism: Law, Philosophy, and Politics*, 2018. Ko-Herausgeber des Sammelbands *The Oxford Handbook on Jurisdiction in International Law*, 2019.

**Harzl, Benedikt**, Dr., MA, seit 2016 Assistenzprofessor am Zentrum Russian East European Eurasian Studies (REEES) der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Graz. Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Graz und Masterstudiengang „East European Studies“ an der Freien Universität Berlin. Promotion mit einer rechtlichen Analyse des Georgisch-Abchasischen Konflikts an der Universität Frankfurt. Tätigkeit am Institut für Europäische Studien in Minsk und bei der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) in Berlin. 2007–2012 Junior Researcher an der Europäischen Akademie in Bozen/Bolzano. 2012–2016 Universitätsassistent am REEES. 2016–2017 Forschung an der Johns Hopkins University in Washington. Seine Forschungsschwerpunkte umfassen sowohl völkerrechtliche als auch rechtsvergleichende Fragestellungen mit besonderem Augenmerk auf Selbstbestimmungskonflikte im postsowjetischen Raum sowie Rechtsangleichungsprozesse im Rahmen der Europäisierung der östlichen Nachbarschaft der EU.

**Hofmann, Rainer**, Prof. Dr. Dr., seit 2004 Inhaber der Professur für Öffentliches Recht, Völker- und Europarecht an der Goethe-Universität Frankfurt am Main. Seit 2016 Vorsitzender der Deutschen Vereinigung für Internationales Recht und Mitglied des Executive Council der International Law Association, London. Seit 2015 Mitglied des Verwaltungsausschusses und des Exekutivsausschusses der Agentur für Grundrechte der Europäischen Union, Wien (Vertreter des Europarates). Seit 2001 Mitglied des Völkerrechtswissenschaftlichen Beirats des Auswärtigen Amtes, Berlin. 1998–2004 und 2008–2012 Mitglied und Vizepräsident (2008–2010) bzw. Präsident (1998–2004, 2010–2012) des Beratenden Ausschusses zum Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten, Straßburg. 2004–2012 Mitglied und Vorsitzender

(2008–2012) des Wissenschaftlichen Beirats des Instituts für Minderheitenrecht von EURAC Research, Bozen/Bolzano. 1996–2017 Mitglied und stellvertretender Vorsitzender (seit 2009) des Vorstands des European Centre for Minority Issues, Flensburg.

**Kanalan, Ibrahim**, Dr. iur., Studium der Rechtswissenschaften an der Freien Universität Berlin, Promotion an der Universität Bremen. Gegenwärtig Habilitand an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg und seit April 2015 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Centre for Human Rights Erlangen-Nürnberg (CHREN) sowie am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Völkerrecht an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. Seine Arbeits- und Interessenschwerpunkte sind ua Völker-, Europa- und Verfassungsrecht, Internationaler Menschenrechtsschutz, insbesondere soziale Menschenrechte sowie Sozial- und Migrationsrecht.

**Kälin, Walter**, Dr. iur., Dr. h.c. LL.M (Harvard), Professor emeritus für Staats- und Völkerrecht an der juristischen Fakultät der Universität Bern. 2003–2008 und 2012–2014 Mitglied des UN-Menschenrechtsausschusses sowie 2004–2010 Vertreter des UN-Generalsekretärs für die Menschenrechte von Binnenvertriebenen. Von 2011–2015 leitete er das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR). Seine Forschungsschwerpunkte liegen aktuell im Bereich des internationalen Menschenrechtsschutzes.

**Kaufmann, Christine**, Prof. Dr. iur., seit 2002 Professorin für öffentliches Recht, Völker- und Europarecht und Präsidentin des von ihr initiierten Kompetenzzentrums Menschenrechte an der Universität Zürich. Seit 2019 Vorsitzende des Ausschusses für verantwortungsvolle Unternehmensführung der OECD. Nach Abschluss ihrer Dissertation zum Recht auf Nahrung war sie in verschiedenen Funktionen für die Schweizerische Nationalbank tätig. Anschließend verfasste sie ihre Habilitation zu den Interaktionen zwischen Globalisierung und fundamentalen Arbeitsrechten an der University of Michigan Law School und wirkte als „Director of Legal Research“ am World Trade Institute (WTI) der Universität Bern, wo sie sich mit Welthandelsrecht befasste. Zu ihren Forschungsschwerpunkten gehören die Wechselwirkungen zwischen Menschenrechten und Wirtschaft sowie die Beziehungen zwischen dem internationalen Handels- und Finanzsystem.

**Lantschner, Emma**, Assoz.-Prof. Dr. iur., stv. Leiterin am Zentrum für Südosteuropastudien der Universität Graz. Studium der Rechtswissenschaft in Innsbruck und Brüssel. 2007 Promotion an der Universität Graz mit einer Arbeit über *soft jurisprudence* im Minderheitenrecht. 2019 Habilitation an der Universität Graz in den Fächern europäisches und vergleichendes Verfassungsrecht, Völkerrecht mit Schwerpunkt Menschenrechte und Minderheitenschutz sowie Politikwissenschaft. Seit 2018 Zusatzmitglied im Beratenden Ausschuss zum Rahmenübereinkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten. Von 2000 bis 2010 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Minderheitenrecht von EURAC Research, Bozen/Bolzano. Expertentätigkeit für den Europarat, die OSZE und die Europäische Kommission. Zu ihren Forschungsschwerpunkten gehören der Minderheitenschutz und das Nichtdiskriminierungsrecht.

**Liebscher, Doris**, Ass.jur., LL.M. EuR, Studium der Rechtswissenschaft in Leipzig und Recht der Europäischen Integration in Leipzig und Madrid. Mitbegründerin und Vorständin des Antidiskriminierungsbüros Sachsen. Seit 2012 wis-

senschaftliche Mitarbeiterin an der Humboldt Law Clinic Grund- und Menschenrechte an der Humboldt Universität zu Berlin. Ihre Promotion analysiert „Rasse“ als Kategorie des Antidiskriminierungsrechts. Veröffentlichungen ua zu Rassismus und Strafrecht, zur Analyse des NSU-Komplexes und zu *racial profiling*. Expertentätigkeit ua für die Antidiskriminierungsstelle des Bundes, das Deutsche Institut für Menschenrechte und die unabhängige Kommission Antiziganismus am Bundesministerium des Innern. Ihre Forschungsschwerpunkte sind Antidiskriminierungsrecht, Recht und Rassismus und Legal Gender Studies.

**Liegl, Barbara**, Mag.a, Studium der Politikwissenschaft und Anglistik an der Universität Wien. Seit 2019 Geschäftsführerin der NGO ZARA – Zivilcourage und Anti-Rassismus-Arbeit. Seit 2006 leitet sie die Abteilung Asyl, Anti-Diskriminierung und Diversität am Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte, unterbrochen von der Umsetzung zweier EU Anti-Diskriminierungsprojekte in Zagreb und Belgrad. Ihre Arbeits- und Forschungsschwerpunkte sind Antidiskriminierungssysteme in der EU und in Südosteuropa, nachhaltige Verankerung von Menschenrechten im nationalen und städtischen Kontext, und das politische System Österreichs.

**Locher, Reto**, lic. iur., Rechtsanwalt, MA in Public Management & Policy, seit 2012 Projektleiter am Schweizerischen Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR). In dieser Funktion hat er zahlreiche Publikationen zu unterschiedlichen menschenrechtlichen Themenfeldern veröffentlicht. Er verfügt über umfassende Kenntnisse im Diskriminierungsbereich und war ua Projektleiter und Mitautor einer Studie zum Zugang zur Justiz in Diskriminierungsfällen sowie Ko-Autor von Art. 1 des Kommentars zum UNO-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW).

**Malkmus, Moritz**, Student der Rechtswissenschaften an der Goethe-Universität Frankfurt am Main. 2017 Auslandsaufenthalt an der Universität Vilnius, Litauen. Seit 2019 studentische Hilfskraft an der Professur für Öffentliches Recht, Völker- und Europarecht an der Goethe-Universität Frankfurt am Main von Prof. Dr. Dr. Rainer Hofmann.

**Mickonytė, Aistė**, Dr., LL.M. (University of Lund), arbeitet als Scientist (Postdoc Forscherin) am Zentrum Russian East European Eurasian Studies (REEES) an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Graz. Managing Editor der Zeitschrift *Review of Central and East European Law* (RCEEL). Ihre Forschungsschwerpunkte umfassen materielle sowie verfahrensbezogene Problemstellungen im Bereich des europäischen Wirtschaftsrechts, der EU-Grundrechte sowie der europäischen Dimension des Rechtsstaatsprinzips. 2019 ist ihre Promotionsschrift unter dem Titel „Presumption of Innocence in EU Anti-Cartel Enforcement“ in der Buchreihe *Nijhoff Studies in European Union Law* erschienen.

**Marxer, Wilfried**, Dr., Studium an der Ludwig-Maximilians-Universität in München und der Freien Universität Berlin (West), 1984 Abschluss als Diplom-Politologe am Otto-Suhr-Institut. Nach beruflichen Stationen in Liechtenstein als Geschäftsführer einer Umweltorganisation, Chefredaktor eines Privatradios und Leiter einer Stiftung für Erwachsenenbildung promovierte er 1999 an der Universität Zürich. Seit 2004 Forschungsbeauftragter für Politikwissenschaft am Liechtenstein-Institut, seit 2009 Forschungsleiter Politik, 2011 bis 2018 Direktor des Instituts. Er befasst sich mit zahlreichen Fragen des politischen Sys-

tems Liechtensteins und dessen Gesellschaft, wirkt in europäischen Experten-netzwerken der EU und des Europarates mit und steht auch in engem Kontakt mit Forschenden aus anderen europäischen Kleinstaaten.

**Payandeh, Mehrdad**, Prof. Dr., LL.M. (Yale), Inhaber des Lehrstuhls für Internationales Recht, Europarecht und Öffentliches Recht an der Bucerius Law School in Hamburg und seit 2020 Ausschussmitglied des CERD. Er studierte und promovierte an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf und absolvierte in Düsseldorf auch das Referendariat mit Stationen bei der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik bei den Vereinten Nationen in New York und beim Bundesverfassungsgericht. Nach dem Masterstudium in den USA kehrte er an die Heinrich-Heine-Universität zurück, zunächst als wissenschaftlicher Mitarbeiter, dann als Juniorprofessor, und wechselte nach der Habilitation an die Bucerius Law School. Seine Forschungsschwerpunkte betreffen das allgemeine Völkerrecht, Friedenssicherungsrecht und den Menschenrechtsschutz, das Zusammenwirken zwischen innerstaatlichem Recht und Völkerrecht sowie generell die Rolle der dritten Gewalt.

**Reimann, Giulia**, Mlaw, Doktorandin am Institut für Völkerrecht und ausländisches Verfassungsrecht der Universität Zürich. Studium der Rechtswissenschaften an den Universitäten Basel und Genf (Master Bilingue mit Vertiefung im internationalen Recht) und Bern. Anschließend Hochschulpraktikum bei der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus EKR, wo sie sich vertieft mit dem Schutz ethnischer und religiöser Minderheiten auseinandersetzte und Beratungsarbeit leistete. 2016–2017 war sie bei der Eidgenössischen Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB des Eidgenössischen Departements des Innern für die Revision des Rechtsratgebers rassistische Diskriminierung zuständig und 2015–2019 wissenschaftliche Mitarbeiterin von Prof. Dr.iur. Christine Kaufmann an der Universität Zürich. Zurzeit ist sie Stipendiatin des Schweizerischen Nationalfonds und schreibt an ihrer Dissertation im Bereich internationaler Finanzinstitutionen und wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte.

**Samour, Nahed**, Dr., Rechts- und Islamwissenschaftlerin und arbeitet als Early Career Fellow am Lichtenberg-Kolleg, The Göttingen Institute for Advanced Study und der Humboldt-Universität zu Berlin, Juristische Fakultät. Seit 2015 ist sie Junior Faculty an der Harvard Law School, Institute for Global Law and Policy. Ihre Arbeiten beschäftigen sich mit der Verschränkung von Rasse, Religion und Geschlecht im Verfassungs- und Völkerrecht sowie im islamischen Recht.

**Schmahl, Stefanie**, Prof. Dr. LL.M., Inhaberin des Lehrstuhls für deutsches und ausländisches öffentliches Recht, Völkerrecht und Europarecht, Julius-Maximilians-Universität Würzburg. Sommersemester 2015 Gastwissenschaftlerin am Lauterpacht Centre for International Law der Universität Cambridge. Studium der Rechtswissenschaften in Mainz, Genf, Straßburg und Heidelberg. LL.M. an der Universidad Autónoma de Barcelona. Promotion 1996 an der Universität Mainz. Habilitation 2004 an der Universität Potsdam. Ihre Forschungsschwerpunkte liegen im deutschen und europäischen Verfassungsrecht, im Europarecht sowie im Völkerrecht, insbesondere im internationalen Menschenrechtsschutz und im Recht der Internationalen Organisationen. Regelmäßig als Gutachterin, Prozessbevollmächtigte und Beraterin ua des Deutschen Bundestages, der Bundesregierung und des Europarates tätig. Zu ihren jüngst veröffentlichten Büchern zählen eine Monographie zu „Der Umgang mit rassistischen Wahlkampfplakaten vor dem Hintergrund des internationalen Menschenrechtsschutz-

zes“ (2016), ein Handbuch zu „The Council of Europe: Its Law and Policies“ (2017; hrsg. zus. mit Marten Breuer) und ein Handkommentar zur Kinderrechtskonvention mit Zusatzprotokollen (2. Aufl. 2017).

**Schindlauer, Dieter**, Mag. iur., Studium der Rechtswissenschaften in Wien. Er ist heute international tätiger Menschenrechtsexperte mit einem Fokus auf Diskriminierung und Gleichheitsfragen sowie Polizeihandeln. 1999 Gründungsobmann von ZARA (Zivilcourage und Anti-Rassismus-Arbeit) in Wien und bis 2011 im Vorstand aktiv, 2018–2019 operativer Geschäftsführer. Er ist Initiator und Präsident des Klagsverbandes zur Durchsetzung der Rechte von Diskriminierungsopfern und verfügt über langjährige Projekt- und Trainererfahrung auf dem Balkan und in der Türkei. Er nimmt Lehraufträge an der Universität Wien und anderen Hochschulen in Europa wahr. Derzeit befasst er sich mit Fragen zu Hass im Netz, Polizeigewalt und Rassismus, dabei besonders mit anti-muslimischem Rassismus.

**Spénlé, Christoph André**, Dr. iur., Advokat, LL.M., Stellvertretender Sektionschef der Sektion Menschenrechte in der Direktion für Völkerrecht des Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), wo er seit 1999 als Experte für den internationalen Menschenrechtsschutz tätig ist. Studium an den Universitäten Basel und Bern. Er nimmt diverse Lehraufträge im Bereich des Grund- und Menschenrechtsschutzes wahr, ua an den Universitäten Basel und Luzern. Im Weiteren amtet er als Richter am Appellationsgericht des Kantons Basel-Stadt (seit 2004). Publikationen ua: *Kompendium der Menschenrechte*, 2009 (Mitherausgeber, Ko-Autor); *International Law, Conflict and Development. The Emergence of a Holistic Approach in International Affairs*, 2010 (Mitherausgeber, Ko-Autor); *Die Staatenberichtsverfahren der UNO-Menschenrechtsverträge. Zur Notwendigkeit einer Reform der Kontrollmechanismen der UNO-Menschenrechtsverträge*, 2011.

**Thornberry, Patrick**, Prof. em., Dr., von 2001 bis 2014 gewähltes Mitglied des Ausschusses für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD), von 2002 bis 2008 Berichterstatter des CERD. Er ist emeritierter Professor für Völkerrecht an der Keele University, Großbritannien, Tutor, MSt in Internationalem Menschenrecht an der Universität Oxford und Honorarprofessor für Recht an der Nottingham University. Er ist Ehemaliger Vorsitzender von Minority Rights Group International und war als Berater für eine Reihe von internationalen Organisationen tätig. Er ist Autor zahlreicher Werke auf dem Gebiet der Minderheitenrechte, der Rechte indigener Völker und der Rassendiskriminierung, hier zu nennen: *International Law and the Rights of Minorities*, 1991; *Indigenous Peoples and Human Rights*, 2002. Er hat 2016 einen Kommentar zum ICERD mit dem Titel *The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination. A Commentary*, veröffentlicht.

**Tomuschat, Christian**, Professor Dr. Dr. h.c. mult., Studium der Rechtswissenschaften in Heidelberg und Montpellier. Er war Inhaber des Lehrstuhls für öffentliches Recht, insbesondere Völkerrecht, an der Universität Bonn (1972–1994) und der Humboldt-Universität zu Berlin (1995–2004). Mitglied des UN-Menschenrechtsausschusses (1977–1986) und der UN-Völkerrechtskommission (1985–1996), Berichterstatter der UN-Menschenrechtskommission für die Menschenrechtsslage in Guatemala 1991–1993, Koordinator der nationalen Wahrheitskommission in Guatemala (1997–1999). Zudem war er 2013–2019 Präsident des OSZE-Vergleichs- und Schiedsgerichtshofs. Seine zahlreichen Veröffentlichungen behandeln Fragen des allgemeinen Völkerrechts, der Men-

schenrechte und des Europarechts. Als neueste sind zu nennen: *Commentary on the Statute of the International Court of Justice* (Mitherausgeber und Autor), 3. Aufl. 2019; *Conciliation in International Law. The OSCE Court of Conciliation and Arbitration*, (Mitherausgeber und Autor) 2017; *Human Rights – Between Idealism and Realism*, 3. Aufl. 2014.

**Wetzel, Juliane**, Dr. phil., Historikerin, seit 1991 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Zentrum für Antisemitismusforschung, 1987–1991 Mitarbeiterin im Institut für Zeitgeschichte in München. Seit 2000 Mitglied der deutschen Delegation der Task Force for International Cooperation on Holocaust Education, Remembrance and Research, jetzt International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA). 2009–2011 Mitglied des ersten Unabhängigen Expertenkreises Antisemitismus (Co-Koordinatorin) und 2015–2017 Mitglied des zweiten Unabhängigen Expertenkreises gegen Antisemitismus im Auftrag des Deutschen Bundestags (Co-Koordinatorin). Seit 2010 Vorstandsmitglied am Wiener Wiesenthal Institut für Holocaust-Studien und seit 2016 Mitglied im Vorstand der Kreuzberger Initiative gegen Antisemitismus. Ihre Forschungsschwerpunkte sind: Juden unter nationalsozialistischer Verfolgung, jüdische Displaced Persons, Rechtsextremismus und aktuelle Formen des Antisemitismus in Deutschland und Europa.

**Wiecken, Alma**, MLaw, Studium der Rechtswissenschaft mit Schwerpunkt auf Menschenrecht und Völkerrecht an den Universitäten Friburg i.Ü., Basel, Freiburg i.Br. und Straßburg. Seit 2014 ist sie als Juristin bei der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus EKR tätig und hat 2019 die Geschäftsführung der EKR übernommen. Verantwortlich ist sie unter anderem für die Beratung von Rassismusbetroffenen, die Präventions- und Sensibilisierungsarbeit, sowie für die Berichterstattung der EKR vor internationalen Menschenrechtsorganen wie CERD und ECRI. Sie hat als Autorin am Kommentar zum Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, Nomos 2015, mitgewirkt.



# 1. Einführung

## 1.1. Zur Verwendung des Begriffs Rasse

I. Ziel des ICERD ist die Bekämpfung der Rassendiskriminierung .....	1	V. Unterschiedliche Konnotation des Begriffs Rasse in verschiedenen Sprachen .....	13
II. Rasse und Rassismus im europäischen Kontext .....	3	VI. Folgerungen für den deutschsprachigen Kommentar ICERD .....	15
III. Die aktuelle Anti-Rasse-Debatte .....	6		
IV. Dient die Anti-Rasse-Debatte der Rassismusbekämpfung? ..	10		

### I. Ziel des ICERD ist die Bekämpfung der Rassendiskriminierung

Die Initiatoren und Autorinnen und Autoren des ICERD waren im Jahr 1965 „der Überzeugung, dass jede Lehre von einer auf Rassenunterschiede gegründeten Überlegenheit wissenschaftlich falsch, moralisch verwerflich sowie sozial ungerecht und gefährlich ist und dass eine **Rassendiskriminierung**, gleichviel ob in Theorie oder in Praxis, nirgends gerechtfertigt ist“.<sup>1</sup> Mit dieser Formulierung stellten sie nicht das Konzept der **Rasse** in den Fokus ihrer Kritik, sondern die daraus abgeleitete Superiorität der einen über die anderen.<sup>2</sup> Dies ist mit Blick auf das Entstehungsjahr 1965 des Übereinkommens – mitten im Entkolonialisierungsprozess – auch nicht weiter verwunderlich. Das erklärte Ziel war die rasche oder zumindest beschleunigte Beseitigung von Ungleichheit und Diskriminierung vor dem Hintergrund aggressivster Rassentrennung und Rassenunterdrückung.

Der Begriff Rasse erscheint als **verpönter Diskriminierungsgrund** in Abs. 7 der Präambel: „in erneuter Bekräftigung der Tatsache, dass eine Diskriminierung zwischen Menschen auf Grund ihrer Rasse, ihrer Hautfarbe oder ihres Volkstums freundschaftlichen und friedlichen Beziehungen zwischen den Völkern im Wege steht [...]“. Art. 1 ICERD enthält eine Definition der Rassendiskriminierung, nicht aber eine terminologische Auseinandersetzung mit dem Begriff der Rasse (die allerdings auch auf der internationalen Ebene pendent bleibt) (→ Kap. 1.2 Rn. 5; → Kap. 1.2 Rn. 32). Heute gehört das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Rasse – unter anderen verpönten Gründen – zum bindenden Kanon der UN-Menschenrechtsverträge und weiterer Menschenrechtswerke sowie nationaler Verfassungen. Im Rahmen eines Kommentars zum Übereinkommen hat der Begriff also eine völkerrechtliche-juristische Relevanz (→ Kap. 2.1 Rn. 7ff.).

### II. Rasse und Rassismus im europäischen Kontext

Die für das ICERD getroffene Ausrichtung auf die Rassendiskriminierung hob sich von Stellungnahmen und Erklärungen der Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) der fünfziger und frühen sechziger Jahre des 20. Jh. ab, mit denen diese den Begriff Rasse durch-

1 ICERD, Präambel, Abs. 6.

2 Patrick Thornberry, *The International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination. A Commentary*, 2016, S. 87.

leuchtete und schließlich durch „**ethnische Gruppe**“ ersetzen wollte.<sup>3</sup> Die UNESCO-Stellungnahmen und Erklärungen hatten gerade in Europa einen größeren Einfluss auf die öffentliche Debatte, wurden aber auch kritisiert.<sup>4</sup>

- 4 Die moderne Erforschung von **Rassentheorien** und rassistischen Konzepten nahm in den siebziger Jahren des 20. Jh. einen neuen Aufschwung. Albert Memmis klassische **Definition von Rassismus** aus dem Jahr 1982 umreißt die stigmatisierende Zuschreibung quasi „angeborener“ negativer Eigenschaften und entlarvt diese als Mittel zur eigenen Machterhaltung: „Der Rassismus ist die verallgemeinerte und verabsolutierte Wertung tatsächlicher oder fiktiver Unterschiede zum Nutzen des Anklägers und zum Schaden seines Opfers, mit der seine Privilegien oder seine Aggressionen gerechtfertigt werden sollen.“<sup>5</sup> Rassismus als entwertende und die **Menschenwürde** verletzende Ideologie schafft rassistische Bilder und **Stereotype**. Wie die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR) in ihrer Definition von Rassismus 1998 formulierte und ähnlich Sarah Ahmed 2004 betonte: „Nicht ‚Rassen‘ schaffen Rassismus, sondern Rassismus schafft ‚Rassen‘.“<sup>6</sup> Dem visuellen Erscheinungsmerkmal **Hautfarbe** bleibt hingegen die spezifische Ausformung des **Anti-Schwarzen-Rassismus** verhaftet. Dabei spiegelt die Wahrnehmung von Hautfarbe oft einen sozialen Kontext und ist durchaus variabel. Heute werden die angehefteten kollektiven Eigenschaften weniger biologisch als vielmehr kulturell, sprachlich und religiös deklariert – man spricht von kulturalistischem oder Neorassismus.<sup>7</sup>
- 5 Diese vermehrt auf Kultur und Religion abzielenden Zuschreibungen dienen dem gleichen Ziel wie die früheren, nämlich der Aufwertung des Eigenen und der Abwertung des Anderen. **Rassismus** ist stets ein Herrschaftsinstrument und das **soziale Konstrukt Rasse** (→ Kap. 1.4 Rn. 24) dient dem Machterhalt gegenüber den als „anders“ wahrgenommenen Menschen, seien diese nun zugewandert, Flüchtlinge, nicht sesshaft, von anderer Hautfarbe, anderer Religion oder Sprache. Darauf beruht die andauernde Attraktivität der Ideologie des Rassismus. In Europa haben der Wille, Rassismus und Rassendiskriminierung einzudämmen, sowie die Erkenntnis, dass rassistische Ideologien auch heute ihre Wirkung entfalten, insgesamt zugenommen. Der **Europarat**, die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (**OSZE**) und die **Europäische Union** mit ihrer Antirassismusrichtlinie aus dem Jahr 2000 haben wichtige Impulse dazu gegeben. Hinzu kommen die neuere Entscheidungspraxis des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (**EGMR**) und nicht zuletzt die Ver-

3 UNESCO, Statement on race, 1950, Abs. 6.

4 Siehe dazu ausführlich Ina Kerner, *Differenzen und Macht. Zur Anatomie von Rassismus und Sexismus*, 2009, S. 106–113, 107.

5 Albert Memmi, *Le racisme*, Paris 1982, deutsche Ausgabe 1987, S. 164.

6 Eidgenössische Kommission gegen Rassismus EKR, *Faltprospekt 1998* und <http://www.ekr.admin.ch/themen/d123.html>; Sarah Ahmed, *Declarations of Whiteness, The Non-Performativity of Anti-Racism*, *borderlands* Bd. 3, Nr. 2, 2004, Rn. 48 ff., zit. bei Cengiz Barskanmaz, *Rasse – Unwort des Antidiskriminierungsrechts?*, *KJ* Bd. 44, Nr. 4, 2010, S. 382–389, Fn. 7.

7 Vgl. dazu zB Kihan Espahangizi et al., *Rassismus in der postmigrantischen Gesellschaft. Zur Einleitung*, *movements* Bd. 2, Nr. 1, 2016, S. 1–18; Tarek Naguib, *Begrifflichkeiten zum Thema Rassismus im nationalen und im internationalen Verständnis. Eine Auslegeordnung unter Berücksichtigung des Völker- und Verfassungsrechts*. Fachstelle für Rassismusbekämpfung, 2014, S. 14. Die neue identitäre Rechte spricht beschönigend von einem Ethnopluralismus.

bindlichkeit der Umsetzung des ICERD.<sup>8</sup> Es sind aber auch gegenläufige Tendenzen festzustellen.

### III. Die aktuelle Anti-Rasse-Debatte

Ein aktueller Kommentar zum ICERD muss sich dem damals von der UNESCO vorweggenommenen Begriffsdiskurs stellen, der heute in mehreren europäischen Ländern wieder intensiv geführt wird. Muss heute die Verwendung des Begriffs **Rasse** als implizit rassistisch gewertet werden? Kann man umgekehrt mit einer Streichung des Begriffs Rasse aus dem Wortschatz den **Rassismus** effizienter bekämpfen? Lässt sich aus der von der modernen **Genetik** bestätigten Erkenntnis, dass es Rassen nicht gibt, sondern alle Menschen viel näher miteinander verwandt sind als angenommen, ableiten, eine weitere Verwendung des Begriffs Rasse behindere die Überwindung von Rassismus?<sup>9</sup>

Der Diskurs wird nicht allein auf der wissenschaftlichen, sondern auch auf der politischen Ebene geführt. Er hat sich in den letzten Jahren ideologisch aufgeladen, wobei eine starke gesellschaftspolitische Strömung fordert, den Begriff Rasse zu vermeiden oder zumindest in dekonstruktivistischer Absicht stets in Anführungszeichen zu setzen. „Dieser institutionalisierte ‚**Antirassediskurs**‘ wird damit begründet, dass Rasse nicht existiere und die Verwendung des Begriffs ‚Rasse‘ rassistische Implikationen enthalte. [...] Die Verwendung suggeriere ein Menschenbild, das auf der Vorstellung unterschiedlicher Menschenrasen basiere und im Widerspruch zum verfassungsrechtlichen Menschenbild stehe“.<sup>10</sup> So empfahl das Deutsche Menschenrechtsinstitut in zwei Policy Papers 2008 und 2010 die Vermeidung des Terminus ‚Rasse‘ (stets in Anführungszeichen gesetzt),<sup>11</sup> und die Fraktion der Linken beantragte im deutschen Bundestag 2010, den Begriff ‚Rasse‘ (stets in Anführungszeichen gesetzt) aus der deutschen Rechtsordnung und internationalen Dokumenten zu streichen.<sup>12</sup> Die französische *Assemblée nationale* hat im Sommer 2018 eine solche Änderung in der Verfassung vorgenommen und anstelle von Rasse (*race*), Herkunft (*origine*)

8 Eine umfassende Diskussion bietet Cengiz Barskanmaz, *Recht und Rassismus. Das menschenrechtliche Verbot der Diskriminierung aufgrund der Rasse*, 2019; auch Alana Lentini, *Europe and the Silence about Race*, *European Journal of Social Theory* Bd. 11, Nr. 4, 2008, S. 487–503.

9 Vgl. hierzu: Ann Morning, *The Constructivist Concept of Race*, in: Diego A. von Vacano/Kazuko Suzuki (Hrsg.), *Reconsidering Race: Social Science Perspectives on Racial Categories in the Age of Genomics*, 2018, S. 50–61; Timo Plümecke, *Rasse in der Ära der Genetik: Die Ordnung des Menschen in den Lebenswissenschaften*, 2018; Luca und Francesco Cavalli-Sforza, *Verschieden und doch gleich. Ein Genetiker entzieht dem Rassismus die Grundlage*, 1994.

10 Barskanmaz (Fn. 6), S. 382.

11 Hendrik Cremer, „... und welcher Rasse gehören Sie an?“ Zur Problematik des Begriffs „Rasse“ in der Gesetzgebung, DIMR Policy Paper Nr. 10, 2008; Hendrik Cremer, Ein Grundgesetz ohne „Rasse“. Vorschlag für eine Änderung von Artikel 3 Grundgesetz, DIMR Policy Paper Nr. 16, 2010.

12 Barskanmaz (Fn. 6), S. 382 mwN.

und Religion neu das Geschlecht (*sexe*) und Herkunft (*origine*) sowie Religion als verpönte Diskriminierungsgründe eingesetzt<sup>13</sup> (→ Art. 2 Abs. 1 Rn. 27).

- 8 Im Zuge der Debatten um die im Jahr 2000 verabschiedete EU-Antirassismusrichtlinie gab es ebenfalls die Diskussion, ob es nicht besser wäre, den Begriff Rasse gar nicht zu verwenden und allein auf Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft abzustellen. Für manche Mitgliedstaaten kam die Verwendung des Begriffs Rasse einer Akzeptanz der Rassentheorie gleich (→ Kap. 2.3 Rn. 13). Die Tendenz, eine Auseinandersetzung mit dem Begriff Rasse möglichst zu meiden und primär auf Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft abzustellen, zeichnete sich zuletzt auch im Urteil *Jyske Finans des Europäischen Gerichtshofs (EuGH)* ab.<sup>14</sup> In dem Fall ging es darum, dass ein Kreditinstitut bei Personen (auch bei Staatsbürgern), deren Geburtsort laut Führerschein in einem Drittland lag, als zusätzliche Sicherheit weitere Ausweispapiere verlangte. Der Generalanwalt hielt fest, zur Verhinderung und Bekämpfung von Rassismus müsse zuerst Rasse definiert werden. Er begrenzte sich allerdings darauf festzustellen, dass dies in modernen Gesellschaften zunehmend als inakzeptabel abgelehnt werde. Sowohl der Generalanwalt als auch der Europäische Gerichtshof (EuGH) beschäftigten sich in der Folge nur mit der Frage, ob der Geburtsort einer Person deren ethnische Herkunft im Sinne der Richtlinie 2000/43/EG determiniert. Nachdem der Geburtsort nicht das alleinbestimmende Kriterium für die ethnische Herkunft sein kann, stellte der EuGH in seinem Urteil keine Verletzung der Antirassismusrichtlinie der EU 2000/43/EG fest. Lantschner resümiert, dieses Urteil führe zur Frage, wie viel Platz es in der EU-Antirassismusrichtlinie für die Bekämpfung der Rassendiskriminierung, abgesehen von Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft, überhaupt gebe (→ Kap. 2.3 Rn. 17).
- 9 Der hier geschilderte Anti-Rasse-Diskurs hielt auch Einzug in die Vereinten Nationen: Einzelne Staaten und Forschende gelangten mit dem Ansinnen an den CERD, dieser möge sich klarer vom Konzept der Rasse distanzieren, da der oben erwähnte Absatz der Präambel und die Definition von Rassendiskriminierung in Art. 1 ICERD eine stillschweigende Anerkennung der Existenz von Rassen bedeute.<sup>15</sup> An der UN-Weltkonferenz gegen Rassismus in Durban/Südafrika von 2001 stellten die europäischen Staaten den Antrag, den Begriff Rasse im Aktionsplan und den Empfehlungen zu streichen. In einem engagierten Votum wandten sich die Vertreterinnen und Vertreter von Barbados, einem Staat, dessen Bevölkerung zu rund 90 % von ehemaligen Sklaven und Sklavinnen abstammt, gegen ein solches Ansinnen: Sie seien zur „schwarzen Rasse“ deklariert worden, obwohl die versklavten Afrikanerinnen und Afrikaner unterschied-

13 Le Monde, 12.7.2018: L'Assemblée supprime de la Constitution le mot „race“ et interdit la distinction „de sexe“, [https://www.lemonde.fr/politique/article/2018/07/12/l-assemblee-supprime-dans-la-constitution-le-mot-race-et-interdit-la-distinction-de-sexe\\_5330615\\_823448.html](https://www.lemonde.fr/politique/article/2018/07/12/l-assemblee-supprime-dans-la-constitution-le-mot-race-et-interdit-la-distinction-de-sexe_5330615_823448.html). Interessanterweise bemerkt Le Monde, die Streichung des Begriffs Rasse sei eine schon lange gestellte Forderung der *Departements d'Outre-mer*, dh der zu Frankreich gehörenden ehemaligen Kolonialgebiete gewesen.

14 EuGH, Urt. v. 6.4.2017 – Nr. 668/15 – *Jyske Finans A/S v Ligebehandlingsnævnet*, weitere Ausführungen dazu → Kap. 2.3 Rn. 15–17.

15 David Keane, *Caste-Based Discrimination in International Human Rights*, 2007, S. 187, zit. bei Thornberry (Fn. 2), S. 67.

lichsten Ethnien entstammten.<sup>16</sup> Die erlebte Unterdrückung und Versklavung fuße auf diesem Konzept der Rassenzugehörigkeit und der damit implizierten Minderwertigkeit. Eine Eliminierung des Begriffs komme deshalb der Negierung historischer Tatsachen gleich und berge die Gefahr einer Verharmlosung.<sup>17</sup> Dieser Meinung Betroffener, die selbst afrikanischer Herkunft sind, konnte sich eine ernsthafte **Rassismusbekämpfung** nicht verschließen. Die Mehrheit der an der Weltkonferenz gegen Rassismus beteiligten Staaten lehnte die beantragte Begriffstilgung ab.<sup>18</sup>

#### IV. Dient die Anti-Rasse-Debatte der Rassismusbekämpfung?

Nach unserer Meinung steht eine im Zug der Anti-Rasse-Debatte teils unbewusst vorgenommene, teils politisch motivierte Überlagerung des Begriffs **Rasse** durch softe Termini wie **ethnische Herkunft** oder **Ethnizität**<sup>19</sup> der effektiven **Rassismusbekämpfung** entgegen. Die im ICERD genannten Konzepte von Rasse, ethnischer Herkunft, Ethnizität sind nicht deckungsgleich, sondern ergänzen sich. Dies belegt die Definition von Rassendiskriminierung in Art. 1 ICERD, die in gleichwertiger Reihenfolge von „jede[r] auf der Rasse, der Hautfarbe, der Abstammung (*descent*), dem nationalen Ursprung oder dem Volkstum (*national or ethnic origin*) beruhende Unterscheidung“ spricht.

Der Wechsel zu neuen soften Bezeichnungen verschleiert den Machtaspekt, welcher dahinter als Ausgrenzung und Diskriminierung weiterhin seine Wirkung entfaltet. Eine progressive Haltung gerät in die Falle einer überzogenen **political correctness**, welche dem genauen Hinschauen auf existierende Rassendiskriminierung nicht dient. Barskanmaz analysiert, „die Streichung des Begriffs Rasse [werde] als Antirassismus *in action* gedeutet und unterschwellig als eine sprachliche Vollendung des Antidiskriminierungsrechts verstanden“.<sup>20</sup> Die **Vermeidungsstrategie** kommt der konservativen politischen Seite entgegen und stützt deren Tendenzen zur Verleugnung des Fortbestehens rassistischer Diskri-

16 James Baldwin formuliert dies in einem unvergleichlichen Diktum so: „Wenn ich hier der Neger bin und ihr, die Weißen, ihn erfunden habt, müsst ihr herausfinden, warum.“ (Zitat aus dem Film „I am not Your Negro“ von Raoul Peck (2016), der dem letzten unvollendeten Manuskript mit dem Titel *Remember This House* des afroamerikanischen Schriftstellers James Baldwin [1824–1987] gewidmet ist).

17 Beobachtung der Autorin als Mitglied der Schweizer Delegation an der Weltkonferenz gegen Rassismus 2001. Eidgenössisches Departement des Innern, Fachstelle für Rassismusbekämpfung (Hrsg.), Weltkonferenz gegen Rassismus 2001, Durban (Südafrika), Erklärung und Aktionsprogramm, 2001, S. 5. Die von Barbados geäußerte Haltung entspricht den Erkenntnissen der *Critical Race Studies* in den USA, siehe dazu Kimberlé Williams Crenshaw, Race, Reform, and Retrenchment: Transformation and Legitimation in Antidiscrimination Law, German Law Journal Bd. 12, 2011, S. 247–284; Richard Delgado et al., Critical Race Theory. An Introduction, 3. Aufl. 2017.

18 Aus der Erkenntnis, dass koloniale Vergangenheit und Sklaverei auch heute Anti-Schwarzen-Rassismus bestimmen, wurde *Racism against people of African descent* zu einem Schwerpunkt der Weltkonferenz und mündete in eine UN-Dekade „Menschen afrikanischer Abstammung“, 2015–2024. <https://www.un.org/en/events/african-descentdecade/>.

19 Dem Konzept der Rasse am nächsten kommt die enge Auslegung von Ethnizität als einem Satz von unveränderlichen kulturellen Ausstattungen und Identifikationen. Der konstruktivistische Ansatz hingegen betont die individuelle und situative Ausgestaltung der eigenen Ethnizität, die also im Fluss ist und ein vielfältiges soziales Kontinuum bildet. Siehe OME-Lexikon der Universität Oldenburg, Begriff Ethnizität; <http://ome-lexikon.uni-oldenburg.de>.

20 Barskanmaz (Fn. 6), S. 385.

minierung. Der Fokus von Politik, Sozialarbeit und Medien lag angesichts der wachsenden Zuwanderung nach Europa seit den späten achtziger Jahren auf der Betonung der **Differenz**, nicht auf dem Verbindenden – darüber kann auch eine Vermeidung des Begriffs Rasse nicht hinwegtäuschen. Topoi wie **ethnische Minderheiten**, ethnische Herkunft, kulturelle Differenz, religiöse Unvereinbarkeit bemähteln heutige Politiken der Ausgrenzung und Konzepte der **Ungleichwertigkeit**. In diesem Sinne kommt dem Urteil des EuGH zu *Jyske Finans* eine nicht zu unterschätzende negative Bedeutung zu.

- 12 Mit dem Rasse-Begriffsbann und dem Festhalten an einem Sonderfall Deutschland → Rn. 14 wird die Analyse von aktuellen „**Rassifizierungsprozessen** und deren Verdichtung in Rasse“<sup>21</sup> behindert und unter Umständen auch die Anwendung des **Antidiskriminierungsrechts** erschwert. Zu einem ähnlichen Schluss wie Barskanmaz kommt Noémi Michel bezüglich der Schweiz. Sie nimmt Bezug auf Studien, die aufzeigen, „[...] dass die Tabuisierung von ‚Rasse‘ die institutionellen Räume, öffentlichen Debatten und zwischenmenschlichen Beziehungen in der Schweiz umfasst und einen effektiven Kampf gegen Rassismus erschwert.“<sup>22</sup>

## V. Unterschiedliche Konnotation des Begriffs Rasse in verschiedenen Sprachen

- 13 Ein Blick auf die Semantik und den aktuellen Sprachgebrauch zeigt: Sowohl im angelsächsischen wie auch im frankophonen Sprachraum – beide Sprachen sind Arbeitssprachen der Vereinten Nationen – waren die Begriffe *race* und *racial* verbreitet und anerkannt und sind es noch heute. **Racial violence** gegen die afro-amerikanische Bevölkerung, welche ihre Bürgerrechte einforderte, bestimmte die sechziger Jahre des 20. Jh. in den USA und mündete nicht selten in *race riots*, Rassenaufstände. **Racial profiling**, **racial violence** werden in aktuellen wissenschaftlichen Publikationen verwendet, um rassistische Praktiken zu bezeichnen. Der Ausdruck *racial profiling* für die rassistisch voreingenommene Fokussierung auf bestimmte Personengruppen in der polizeilichen Fahndungs- und Ermittlungsarbeit erhielt Eingang in das deutsche politische Vokabular.<sup>23</sup> Die Begriffe **racial justice** und auch **racial consciousness**<sup>24</sup> sind im angelsächsischen Raum durchaus mit einem emanzipatorischen Impetus aufgeladen,<sup>25</sup> was im Deutschen keine Entsprechung findet. Im Englischen/Französischen wird eher von **racial discrimination/discrimination raciale** als von **racist discrimination/discrimination raciste** gesprochen. Das Adjektiv **racist/racistes** erscheint mehrheitlich in Verbindung mit **ideology/idéologies**. Trotz der häufigen Verwendung des Adjektivs **raciale** ist auch im frankophonen Raum eine Anti-Rasse-Diskussion im Gange<sup>26</sup> → Rn. 7.

21 Ebd.

22 Noémi Michel, Racial profiling und die Tabuisierung von „Rasse“, in: Maria Elosegui/Cristina Hermida (Hrsg.), *Racial Justice, Policies and Courts* Legal Reasoning in Europe, 2017, S. 87–105, 91.

23 Siehe Mohamed Wa Baile et al. (Hrsg.), *Racial Profiling, Struktureller Rassismus und antirassistischer Widerstand*, 2019.

24 Siehe dazu Elosegui/Hermida (Fn. 22); Michael Banton, *Ethnic and Racial Consciousness*, 2. Aufl. 1997.

25 Siehe die kritische Auseinandersetzung der dahinterstehenden Konzepte bei Kerner (Fn. 4), S. 120–125.

26 Siehe dazu Barskanmaz (Fn. 6), S. 384.

In den deutschsprachigen Ländern hingegen war Rasse nach der ultimativen 14  
Pervertierung des **Rassenwahns** durch die Nationalsozialisten, dem Völkermord  
an **Juden, Sinti und Roma** und Menschen anderer Zugehörigkeiten in den ers-  
ten Jahrzehnten nach 1945 zu einem vermiedenen Unwort geworden. Rassis-  
mus und Rasse wurden und werden teilweise noch heute allein mit dem **Natio-  
nalsozialismus** assoziiert und als zu belastet betrachtet (→ Kap. 1.4 Rn. 29).  
Die soziale Ächtung der Begriffe schließt aber wie oben dargelegt oft auch die  
Anerkennung der Existenz von Rassismus aus – Barskanmaz spricht kritisch  
vom „deutschen Exzeptionalismus“.<sup>27</sup> Interessanterweise galt für lange Zeit  
auch die Verwendung des Worts „Jude“ als unangebracht, dh über die Opfer  
wurde nicht gesprochen (dies bezieht andere Opfergruppen des nationalsozia-  
listischen Völkermordes mit ein). Grobe antisemitische Topoi waren und sind  
verpönt, wirken aber in den alltäglichen Vorstellungen weiter.<sup>28</sup> Von Rechtspo-  
pulisten und Neo-Nazis wieder aus dem Giftschränk der Geschichte geholt –  
und dies nicht nur im deutschen Sprachraum –, feiern sie Urstände im Main-  
stream der Sozialen Medien.

## VI. Folgerungen für den deutschsprachigen Kommentar ICERD

Ein völkerrechtlicher Kommentar ist zuvorderst der Rechtsklärung und -auslegung 15  
und nicht einer soziologisch-politologischen und moralischen Debatte ver-  
pflichtet. Ohne Verwendung der Begriffe **Rasse** – immer als ein verpöntes  
Merkmal einer Diskriminierung – und **Rassendiskriminierung** kann man dem  
Übereinkommen nicht gerecht werden.

Wir verwenden im Kommentar zum ICERD den Begriff **Rasse**, so wie es der 16  
Text des Übereinkommens tut: als den hauptsächlichen **verpönten Diskriminie-  
rungsgrund**, der neben anderen Gründen genannt ist. Rasse wird nicht beschö-  
nigend durch andere Termini wie ethnische Herkunft und dergleichen ersetzt.  
Diese sind im Übereinkommen nicht deckungsgleich, sondern sind in Art. 1  
Abs. 1 ICERD additiv oder alternativ genannt und sind neben und zusätzlich zu  
Rasse von Bedeutung.

Der englischsprachige Originalbegriff im ICERD, *racial discrimination*, wird 17  
gemäß der offiziellen in Deutschland und der Schweiz geltenden deutschen Fas-  
sung des Übereinkommens mit **Rassendiskriminierung** oder auch mit **rassisti-  
scher Diskriminierung** (wenn die gesamte Ideologie im Vordergrund steht) über-  
setzt. Gelegentlich wird **rassische Diskriminierung** gesetzt (wenn der Marker  
Rasse im Vordergrund steht), ein Begriff, den die in Österreich gültige Über-  
setzung des ICERD verwendet. Der Begriff *race* wird mit **Rasse** ohne kommen-  
tierende oder relativierende Anführungszeichen übersetzt.

27 Ebd., S. 387 f.

28 Siehe dazu Wolfgang Benz, *Bilder vom Juden, Studien zum alltäglichen Antisemi-  
tismus*, 2001.

## Artikel 1

1. In diesem Übereinkommen bezeichnet der Ausdruck „Rassendiskriminierung“ 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.

2. Dieses Übereinkommen findet keine Anwendung auf Unterscheidungen, Ausschließungen, Beschränkungen oder Bevorzugungen, die ein Vertragsstaat zwischen eigenen und fremden Staatsangehörigen vornimmt.

3. Dieses Übereinkommen ist nicht so auszulegen, als berühre es die Rechtsvorschriften der Vertragsstaaten über Staatsangehörigkeit, Staatsbürgerschaft oder Einbürgerung, sofern diese Vorschriften nicht Angehörige eines bestimmten Staates diskriminieren.

4. Sondermaßnahmen, die einzig zu dem Zweck getroffen werden, eine angemessene Entwicklung bestimmter Rassengruppen, Volksgruppen oder Personen zu gewährleisten, die Schutz benötigen, soweit ein solcher erforderlich ist, damit sie die Menschenrechte und Grundfreiheiten gleichberechtigt genießen und ausüben können, gelten nicht als Rassendiskriminierung, sofern diese Maßnahmen nicht die Beibehaltung getrennter Rechte für verschiedene Rassengruppen zur Folge haben und sofern sie nicht fortgeführt werden, nachdem die Ziele, um derentwillen sie getroffen wurden, erreicht sind.

<p><b>I. Entstehung</b> ..... 1</p> <p>1. Einleitung: Struktur und Inhalt der Bestimmung ... 1</p> <p>2. Absatz 1: Legaldefinition und persönlicher sowie sachlicher Anwendungsbereich ..... 2</p> <p>    a) „Unterscheidung, Ausschließung, Beschränkung oder Bevorzugung“ ..... 2</p> <p>    b) Die einzelnen Diskriminierungsgründe .... 4</p> <p>3. Absätze 2 und 3: Souveränitätserhaltende Sicherheitsklauseln ..... 6</p> <p>    a) Abs. 2 und die Unterscheidung zwischen eigenen und fremden Staatsangehörigen .... 6</p> <p>    b) Abs. 3 und die Rechtsvorschriften der Vertragsstaaten zu Staatsbürgerschaft etc ..... 9</p> <p>4. Absatz 4: Zulässige Sondermaßnahmen ..... 10</p> <p>5. Annahme des Textes ..... 12</p> <p>6. Nennenswerte Vorbehalte ..... 13</p>	<p><b>II. Kommentierung auf Basis der CERD-Praxis</b> ..... 15</p> <p>1. Abs. 1: Diskriminierung .. 15</p> <p>    a) Wertung und Definition des Begriffs der „Diskriminierung“; Diskriminierungskategorien ..... 15</p> <p>    b) Ausnahmen ..... 20</p> <p>2. Abs. 1: Diskriminierungsgründe ..... 21</p> <p>    a) Rasse und Hautfarbe .. 21</p> <p>    b) Abstammung ..... 23</p> <p>    c) Volkstum oder nationaler Ursprung ..... 25</p> <p>3. Die Souveränitätsklauseln der Abs. 2 und 3 ..... 27</p> <p>    a) Einschränkung der Reichweite des Art. 1 Abs. 1 ICERD? ..... 27</p> <p>    b) Interpretation der Abs. 2 und 3 durch die Allgemeinen Empfehlungen Nr. 11 und 30 ..... 28</p> <p>    c) Mitteilungen nach Art. 14 ICERD ..... 30</p> <p>    d) Staatenmitteilungen nach Art. 11 ICERD .. 32</p>
--	--



4. Sondermaßnahmen nach Abs. 4 .....	33	f) Schutzbedürftige Rassengruppen, Volksgruppen oder Personen .....	40
a) Zweck und weitere Spezifikation von Sondermaßnahmen .....	33	<b>III. Würdigung</b> .....	41
b) Beschränkungen .....	35	1. Abs. 1: Flexibilität versus Unvorhersehbarkeit .....	41
c) Sondermaßnahmen gelten nicht als Rassendiskriminierung ....	37	2. Abs. 2 und 3: Enger Wortlaut, weite Auslegung .....	42
d) Zweckgebundenheit von Sondermaßnahmen .....	38	3. Abs. 4: Sondermaßnahmen als inhärente Pflichten des Übereinkommens	43
e) Gewährleistung einer angemessenen Entwicklung .....	39		

## I. Entstehung

### 1. Einleitung: Struktur und Inhalt der Bestimmung

Artikel 1 ICERD eröffnet den ersten Teil des Übereinkommens und damit auch dessen materiell-rechtliche Bestimmungen<sup>1</sup> zu dem von diesem Übereinkommen umfassten und bezweckten Rassendiskriminierungsverbot.<sup>2</sup> Diese Bestimmung besteht aus vier Absätzen, welche auf das gesamte Übereinkommen Anwendung finden, jedoch unterschiedliche Stoßrichtungen verfolgen: während Absatz 1 eine **Legaldefinition** des Begriffs „Rassendiskriminierung“ bereitstellt und damit sowohl den persönlichen als auch sachlichen Anwendungsbereich des Übereinkommens absteckt, sind Absätze 2 und 3 als souveränitätserhaltende Sicherheitsklauseln für die Vertragsstaaten im Zusammenhang mit der Unterscheidung von eigenen und fremden Staatsangehörigen (bzw. den damit verbundenen Ausschließungen, Beschränkungen der letzteren oder Bevorzugungen der ersteren) sowie den jeweiligen nationalen Regeln zu Staatsangehörigkeit, Staatsbürgerschaft oder Einbürgerung zu betrachten. In diesem Sinne sind diese beiden Absätze auch als **Ausnahmen vom Anwendungsbereich** des Übereinkommens zu betrachten. Absatz 4 schließlich präzisiert, dass **Sondermaßnahmen** (→ Art. 2 Abs. 2), die zur Korrektur bestehender Ungleichheiten,<sup>3</sup> zur weiteren Entwicklung und dem Schutz bestimmter Rassengruppen, Volksgruppen oder Personen getroffen werden, nicht als Rassendiskriminierung zu qualifizieren sind, solange diese nicht die Beibehaltung getrennter Rechte für verschiedene Rassengruppen perpetuieren und eingestellt werden, sobald die von diesen verfolgten Sondermaßnahmen verfolgten Ziele erreicht wurden.

### 2. Absatz 1: Legaldefinition und persönlicher sowie sachlicher Anwendungsbereich

#### a) „Unterscheidung, Ausschließung, Beschränkung oder Bevorzugung“

Im Unterausschuss der UN-Menschenrechtskommission wurden zunächst drei verschiedene Textentwürfe zur Definition des Begriffs der „Rassendiskriminie-

1 Siehe auch Art. 2–7 ICERD.

2 Patrick Thornberry, *The International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination. A Commentary*, 2016, S. 34.

3 Siehe insbesondere Marc Bossuyt, *Final Report on the Concept and Practice of Affirmative Action*, Economic and Social Council, E/CN.4/Sub.2/2002/21, Rn. 6.

„diskutiert.“<sup>4</sup> Der US-Delegierte Abram schlug als **erste Definition** vor, jegliche Unterscheidung, Ausschließung oder Bevorzugung auf Grundlage der Rasse, Hautfarbe oder Abstammung und im Falle multinationaler Staaten mit einer Bevölkerung verschiedener nationaler Herkunft, Diskriminierung auf Basis dieser Unterschiede als Rassendiskriminierung zu betrachten.<sup>5</sup> Der darauffolgende Entwurf des britischen Vertreters Calvocoressi folgte dieser Definition grundsätzlich und ergänzte die Termini „Unterscheidung, Ausschließung oder Bevorzugung“ lediglich um das Wort **„Beschränkung“**.<sup>6</sup> Der gemeinsame Entwurf der Delegierten Ivanov (Sowjetunion) und Ketrzynski (Polen) schließlich wich davon leicht ab und definierte „Rassendiskriminierung“ als jegliche Unterscheidung, Zugangsverbot, Ausschließung, Bevorzugung oder Beschränkung auf der Grundlage von Rasse, Hautfarbe, nationaler oder ethnischer Abstammung, jedoch erweitert um den Zusatz, dass diese Unterscheidung etc auch darauf abzielen oder daraus folgen müsse, die Gleichheit in der Gewährung und Ausübung von Menschenrechten und Grundfreiheiten im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen oder jedem sonstigen Bereich des öffentlichen Lebens zu vereiteln oder zu beeinträchtigen.<sup>7</sup> Rassendiskriminierung wurde ebenso zu einem Angriff auf die menschliche Würde und einer Verleugnung des Völkerrechts sowie der Prinzipien der UN-Charta erklärt,<sup>8</sup> was letztlich – im Gegensatz zum **„Ziel- und Folge“-Element** – nicht in den Schlusssentwurf mitübernommen wurde.<sup>9</sup> Einigung wurde schließlich auch darüber erzielt, dass die **vier genannten Termini** „Unterscheidung“, „Ausschließung“, „Beschränkung“ und **„Bevorzugung“** alle Aspekte von Rassendiskriminierung abdecken würden, wobei eine Bevorzugung nur als durch das Übereinkommen verboten erachtet werden könne, wenn diese keine Sondermaßnahme iSd Art. 1 Abs. 4. ICERD (→ Rn. 37) oder Art. 2 Abs. 2 ICERD darstellt.<sup>10</sup>

- 3 Nach einem weiteren Abänderungsvorschlag<sup>11</sup> und dessen Umarbeitung zu einem neuen Entwurf<sup>12</sup> entsprach Abs. 1 bereits im Großen und Ganzen dem Wortlaut des späteren Textes des Übereinkommens. Interessanterweise verwies diese Bestimmung auf Rechte und Freiheiten, welche unter anderem in der **Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte** (AEMR) garantiert werden. Nach einer weiteren Diskussion in der Menschenrechtskommission verständigte man sich aber darauf, diesen Hinweis zu streichen, was bedeutet, dass sich das Übereinkommen nicht auf die in der AEMR garantierten Rechte beschränkt, sondern darüber hinausgeht und auch andere, jedoch nicht näher spezifizierte Rechte umfasst.<sup>13</sup>

---

4 Siehe hierzu ebenso Natan Lerner, *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, 3.erw.Aufl. 2015, S. 30–31; Thornberry (Fn. 2), S. 101.

5 Entwurf Abram, E/CN.4/Sub.2/L.308, Art. I.

6 Entwurf Calvocoressi, E/CN.4/Sub.2/L.309.

7 Entwurf Ivanov/Ketrzynski, E/CN.4/Sub.2/L.314.

8 Ebd. Der Bezug zu „Frieden“ und das „harmonische Zusammenleben der Menschen“ findet sich nun in der Präambel, ein Hinweis auf „die Ziele und Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen“ in Art. 7 ICERD.

9 Thornberry (Fn. 2), S. 102.

10 Lerner (Fn. 4), S. 33.

11 E/CN.4/Sub.2/L.318.

12 E/CN.4/Sub.2/L.319.

13 Egon Schwelb, *The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, ICLQ Bd. 15, Nr. 4, 1966, S. 996–1068, 1004.