

die Ratifikation ausspricht. Er tat dies nun nahezu 2 500mal und betonte, „daß es eine Schande für die Vereinigten Staaten als Nation ist, daß der Senat sich weigerte, einem Vertrag zuzustimmen, der geschaffen wurde, ein so verdammenswertes Verbrechen wie die Ausrottung eines Volkes zu verbieten und zu bestrafen“.<sup>10</sup>

In den vergangenen 32 Jahren scheiterte jeder Ratifikationsversuch an „orthodoxen Konservativen“ und „Mitgliedern der extremen Rechten“, die „fürchten“, die Genocid-Konvention könne in das Geflecht der Verfassung eingreifen. Er zeigt das Niveau der Debatte, daß Senator R. Ervin die Konvention schlechterdings als ein „narrisches Problem“ bezeichnete.<sup>11</sup>

Daß die USA in bezug auf ihre Haltung zur Genocid-Konvention international in die Isolierung geraten sind, wird in den USA selbst mit wachsender Besorgnis konstatiert. Ein Ausdruck dessen ist z. B., daß sich die American Bar Association, die jahrelang einer der heftigsten Gegner der Mitgliedschaft war, im Jahre 1976 für die Ratifikation aussprach. Auch der Vorsitzende des Außenpolitischen Ausschusses des Senats, Senator Ch. Percy, trat 1982 für die Ratifikation ein.

Die beiden UN-Menschenrechtskonventionen vom 19. Dezember 1966 sind von den USA bisher ebenfalls nicht ratifiziert worden. Nach der Annahme der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 durch die UN-Vollversammlung — einer nicht rechtsverbindlichen; nur empfehlenden Charakter tragenden Resolution — versuchten die USA, die Ausarbeitung eines völkerrechtlichen Vertrags auf dem Gebiet der Menschenrechte zu verhindern. Als dies mißlang, setzten sie in der UN-Menschenrechtskommission die Aufspaltung des Kodifikationsprojekts in zwei Konventionen — eine zu den politischen und Bürgerrechten, die andere zu den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten — durch.<sup>12</sup> Nachdem der damalige USA-Präsident 1953 erklärt hatte, daß nicht beabsichtigt sei, die Konventionsentwürfe zu unterzeichnen oder zu ratifizieren<sup>13</sup>, die USA in den weiteren Debatten zu den beiden Konventionsentwürfen auch wenig konstruktiv auftraten, wurden die Konventionen nach mehr als zehnjähriger Beratung durch die UN-Vollversammlung einstimmig angenommen.

Trotz der Zustimmung der USA in der UN-Vollversammlung dauerte es nochmals elf Jahre, bis der USA-Präsident beide Konventionen unterzeichnete. Dieser Unterzeichnung folgte aber keine Ratifikation durch den Senat, die Voraussetzung zur Erlangung der Rechtskraft ist.

Der Außenpolitische Ausschuß des Senats führte zwar im November 1979 eine öffentliche Anhörung zu beiden Konventionen durch, verwies diese aber nicht an den Senat weiter.<sup>14</sup> In der Anhörung hoben Regierungsvertreter die große Bedeutung beider Konventionen hervor, was eine Mitgliedschaft der USA notwendig mache. Andernfalls seien eine Isolierung der USA und Zweifel an ihrer „Führungsrolle“ auf dem Gebiet der Menschenrechte zu befürchten. Die Konventionen könnten unbedenklich ratifiziert werden, weil sie „eine internationale Verpflichtung auf dieselben grundlegenden Menschenrechte (schaffen), die schon für die Bürger der Vereinigten Staaten durch unsere eigenen Gesetze und die Verfassung garantiert sind. Die Ratifikation würde keinerlei Rechte gefährden, die wir gegenwärtig genießen“.<sup>15</sup>

Ganz abgesehen davon, daß allein die Massenarbeitslosigkeit, die Bildungsmisere und die Diskriminierung der Minderheiten in den USA diese Behauptung als reichlich kühn erscheinen lassen, vermochte sie auch nicht, den Außenpolitischen Ausschuß zu einer Weiterleitung der beiden Konventionen an den Senat zu veranlassen.

#### *Erwägungen von USA-Völkerrechtlern zum Beitritt zur Antirassismus-Konvention*

Unter den völkerrechtlichen Dokumenten zum Schutz der Menschenrechte nimmt die Internationale Konvention über

die Beseitigung aller Formen der Rassendiskriminierung (Antirassismus-Konvention) vom 7. März 1966 einen bedeutenden Platz ein. Bereits am 4. Januar 1969 trat sie in Kraft — ein für einen derartigen Vertrag außerordentlich kurzer Zeitraum. Heute gehören der Konvention 108 Mitgliedstaaten an; damit ist sie der vom Geltungsbereich her umfassendste Menschenrechtsvertrag der Vereinten Nationen.<sup>16</sup> Diese Fakten zeigen das große Interesse, das die große Mehrheit der Staaten dem Kampf gegen alle Formen des Rassismus entgegenbringt.

Die USA gehören zu der Minderheit der Staaten, die bisher nicht Mitglied der Konvention sind. Sie sind deshalb einer der wichtigsten Adressaten der Resolution 36/11 der UN-Vollversammlung, durch die alle Staaten, die noch nicht Vertragspartei der Antirassismus-Konvention sind, ersucht werden, die Konvention zu ratifizieren bzw. ihr beizutreten.

Als die Konvention zur Unterzeichnung aufgelegt wurde, war die Situation in den USA durch den Optimismus gekennzeichnet, endlich die schlimmsten Auswüchse der Rassendiskriminierung im eigenen Lande überwinden zu können. So wurde in den 60er Jahren auf Grund des Kampfes progressiver Kräfte in den USA, insbesondere der Bürgerrechtsbewegung, die Verabschiedung der beiden Bürgerrechtsgesetze von 1964 und 1968 erreicht.<sup>17</sup> Einen großen Fortschritt bedeutete auch die Verwirklichung des bereits 1954 ergangenen Urteils des Obersten Gerichts der USA in der Sache Brown gegen Board of Education of Topeka, durch das die Rassentrennung in öffentlichen Schulen für verfassungswidrig erklärt wurde.<sup>18</sup>

Die Erwartung, die USA würden Mitglied der Antirassismus-Konvention werden, wurde durch den Umstand bekräftigt, daß die USA — anders als bei den beiden Menschenrechtskonventionen — am Prozeß der Ausarbeitung mit eigenen Vorschlägen teilnahmen.<sup>19</sup> Auch die schnelle Unterzeichnung der Konvention durch den USA-Präsidenten deutete auf großes Interesse hin.

Die Unterzeichnung der Konvention ist — rechtlich gesehen — nicht irrelevant. Vielmehr sind die USA dadurch in bestimmtem Umfang an die Festlegungen der Konvention gebunden. Dies ergibt sich aus Art. 18 der Wiener Konvention über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969.<sup>20</sup>

Die Verpflichtung der USA, Maßnahmen gegen Rassismus und Rassendiskriminierung zu ergreifen, folgt auch bereits aus Art. 1 Ziff. 3, 13, 55 und 56 der UN-Charta, die auf die Förderung der Menschenrechte ohne Unterschied der Rasse hinweisen. Der US-amerikanische Völkerrechtler E. Schwelb leitet daraus den Schluß ab: „Die Konvention gegen Rassendiskriminierung führt deshalb keine neue Verpflichtung ein. Vielmehr werden Details einer bereits durch die UN-Charta auferlegten Verpflichtung herausgearbeitet und geregelt.“<sup>21</sup>

Da die USA somit durch das Rassendiskriminierungsverbot völkerrechtlich gebunden sind und diese Verpflichtung durch die Antirassismus-Konvention lediglich ausgefüllt wird, empfiehlt Schwelb die Ratifikation der Konvention.<sup>22</sup> Bei seiner Untersuchung zu einzelnen Bestimmungen der Konvention betrachtet er das Problem der sog. State Action<sup>23</sup> als nicht hinderlich für einen Beitritt der USA.

Ein zweiter Untersuchungsschwerpunkt Schwelbs ist das Diskriminierungsverbot außerhalb der sog. State Action. Danach muß jeder Teilnehmerstaat unter Nutzung aller geeigneten Mittel, darunter auch durch gesetzgeberische Maßnahmen, eine von Personen, Gruppen oder Organisationen betriebene Rassendiskriminierung verbieten und ihr ein Ende setzen (Art. 2 Ziff. 1 Buchst. d der Konvention). Schwelb bezeichnet diese Bestimmung als sehr weitreichend, insbesondere im Zusammenhang mit solchen Fragen wie dem Recht auf Zugang zu jedem Ort oder jeder Dienstleistung, die für die öffentliche Benutzung bestimmt sind, wie Verkehrsmittel, Hotels, Restaurants, Cafés, Theater und Parks (Art. 5 Buchst. f). Die Lö-