



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Stellungnahme

Zum Diskussionsentwurf des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz

Entwurf eines Gesetzes zur Ersetzung des Begriffs
„Rasse“ in Artikel 3 Absatz 3 Satz 1 des Grundgesetzes

Februar 2021

Das Deutsche Institut für Menschenrechte bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme im Rahmen der schriftlichen Anhörung zum Diskussionsentwurf des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz zum Entwurf eines Gesetzes zur Ersetzung des Begriffs „Rasse“ in Artikel 3 Absatz 3 Satz 1 des Grundgesetzes.

Angesichts der kurzen Frist für eine Stellungnahme beschränkt sich das Institut auf einzelne wesentliche Anmerkungen zum Diskussionsentwurf. Das Institut verweist im Übrigen auf seine – auch im Diskussionsentwurf aufgegriffene – Publikation vom September 2020¹, in der es sich zu dem Thema einer Änderung von Artikel 3 Absatz 3 Satz 1 Grundgesetz bereits ausführlich geäußert hat.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte begrüßt das Anliegen des Diskussionsentwurfs nachdrücklich, den Schutzgehalt von Artikel 3 Absatz 3 Satz 1 Grundgesetz textlich besser zum Ausdruck zu bringen, ohne das vom Grundgesetz intendierte Schutzniveau dadurch zu verändern. Die Begründung des Diskussionsentwurfs enthält wichtige Ausführungen und Feststellungen, die deutlich machen, warum eine Änderung des Wortlauts geboten ist. Das Institut unterstreicht, dass der derzeitige Wortlaut der Norm einer vollen Wirksamkeit des Schutzes vor rassistischer Diskriminierung im Wege steht, wie ihn das Grundgesetz bezweckt.

Verbesserungsbedarf erkennt das Institut in der Begründung des Diskussionsentwurfs und sieht gewichtige Argumente für den vom Institut unterbreiteten Formulierungsvorschlag, der vom Diskussionsentwurf abweicht. Als zusätzliches Argument für den Formulierungsvorschlag des Instituts wird im Folgenden noch eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom November 2020² aufgegriffen.

Alternativer Formulierungsvorschlag des Deutschen Instituts für Menschenrechte

Das Deutsche Institut für Menschenrechte bekräftigt seinen bereits 2010³ und aktuell⁴ nochmals ausführlich begründeten Vorschlag für eine Änderung des Diskriminierungsverbotes in Artikel 3 Absatz 3 Satz 1 Grundgesetz. Der Text würde danach nur geringfügig geändert, der Begriff „Rasse“ durch den Begriff „rassistisch“ ersetzt werden, sodass der inhaltliche Schutzgehalt und der Zweck der Norm deutlicher würde als bisher, ohne das Schutzniveau dadurch zu verändern. Das Institut empfiehlt die Regelung wie folgt zu fassen:

„Niemand darf rassistisch oder wegen seines Geschlechtes, seiner Abstammung, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden.“

Diese Formulierung bringt sprachlich unzweideutig zum Ausdruck, um welche Art von Diskriminierung es geht, dass sich also in der Diskriminierung Rassismus manifestiert.

¹ Cremer, Hendrik (2020): Das Verbot rassistischer Diskriminierung. Vorschlag für eine Änderung von Artikel 3 Absatz 3 Satz 1 Grundgesetz Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Analyse_Studie/Analyse_Verbot_rassistischer_Diskriminierung.pdf.

² Bundesverfassungsgericht (2020): Beschluss vom 2. November 2020, Az. 1 BvR 2727/19.

³ Cremer, Hendrik (2010): Ein Grundgesetz ohne „Rasse“. Vorschlag für eine Änderung von Artikel 3 Grundgesetz. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

⁴ Cremer, Hendrik (2020), Fußnote 1.

Sie verhindert ein Verständnis von Rassismus, das sich im Fall staatlichen Handelns auf intendierte Diskriminierungen beschränkt. Ein solches Verständnis würde den Stand der Wissenschaft und Rechtspraxis, auch auf internationaler und europäischer Ebene, ausblenden.

Das Diskriminierungsverbot umfasst also nicht nur vorsätzliche Diskriminierungen. Dies führt auch der Diskussionsentwurf treffend aus.⁵ Entscheidend ist vielmehr die Wirkung einer Maßnahme. Es kommt darauf an, ob eine Maßnahme den betroffenen Menschen tatsächlich diskriminiert. Nicht entscheidend ist hingegen die Motivation der handelnden Personen. Es ist daher irrelevant, ob eine für den Staat handelnde Person aus einer rassistischen Grundhaltung diskriminierend handelt oder beispielsweise davon ausgeht, in der Erfüllung ihrer Aufgaben zu handeln, ohne sich ihres diskriminierenden Handelns bewusst zu sein.

Dementsprechend erfasst der vom Institut vorgeschlagene Formulierungsvorschlag nicht nur intendierte Benachteiligungen. Eine Diskriminierungsabsicht ist – wie bei allen anderen Diskriminierungsverboten in Art. 3 Abs. 3 GG – nicht erforderlich. Das gilt nicht nur für mittelbare, sondern auch für unmittelbare Diskriminierungen.

Formulierungen, die – nach dem gewöhnlichen Sprachgebrauch – explizit auf subjektive Elemente abstellen oder dahingehend missverstanden werden könnten, geben die Reichweite des durch Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG garantierten Schutzes daher verkürzt wieder beziehungsweise gefährden sie. Dies ist aus Sicht des Deutschen Instituts für Menschenrechte bei der im Diskussionsentwurf gewählten Formulierung „aus rassistischen Gründen“ der Fall. Sie könnte außerdem suggerieren, dass grundsätzlich der Nachweis eines inneren Vorgangs erforderlich wäre, der sich der Nachweisbarkeit durch Betroffene entziehen würde. Um entsprechende Risiken und Probleme bei der Rechtsanwendung zu vermeiden, sollten daher entsprechende Formulierungen wie in dem Diskussionsentwurf unbedingt vermieden werden.

Das Institut sieht sich in seinem Formulierungsvorschlag durch den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 2. November 2020, Az. 1 BvR 2727/19 bestätigt. So distanziert sich das Bundesverfassungsgericht nicht nur insofern von dem Begriff „Rasse“, als es ihn in Anführungszeichen setzt. Vielmehr spricht der Beschluss insbesondere davon, dass sich Artikel 3 Absatz 3 Satz 1 Grundgesetz gegen „rassistische Diskriminierung“ wendet. Genau diesem Verständnis von Artikel 3 Absatz 3 Satz 1 GG entspricht der Änderungsvorschlag des Instituts. Das Bundesverfassungsgericht hat insbesondere nicht davon gesprochen, dass sich Artikel 3 Absatz 3 Satz 1 Grundgesetz gegen Diskriminierungen „aus rassistischen Gründen“ wendet.

Verbesserungsbedarf in der Begründung

Die Begründung des Diskussionsentwurfs enthält viele wichtige und zutreffende Feststellungen. Allerdings kommt der Schutzgehalt von Artikel 3 Absatz 3 Satz 1 Grundgesetz bisher nicht ausreichend zum Ausdruck. So heißt es in der Begründung des Diskussionsentwurfs, dass die „Neufassung Diskriminierungen kennzeichnen soll,

⁵ Vgl. Diskussionsentwurf S. 7.

die – wie die abgelöste Formulierung „wegen seiner Rasse“ – an gruppenspezifisch tatsächliche oder auch nur behauptete biologisch vererbte Merkmale anknüpfen“.⁶

Mit diesen Ausführungen orientiert sich die Begründung des Diskussionsentwurfs an einer Auslegung des Begriffs „Rasse“, welche die Problematik des Begriffs in Artikel 3 GG, gerade auch in seiner Auslegung in der juristischen Kommentarliteratur, sehr deutlich macht. Denn tatsächlich wird der Begriff „Rasse“ in den juristischen Kommentaren zu Artikel 3 Grundgesetz überwiegend in einem biologistischen Sinne verstanden, wobei der Frage nachgegangen wird, wer in diesem Sinne als „Rasse“ zu verstehen sei. Ausführungen, die erläutern, dass mit „Rasse“ in Artikel 3 Grundgesetz nur eine soziale Konstruktion gemeint sein kann und es in Art. 3 Grundgesetz um den Schutz vor rassistischer Diskriminierung geht, wie es das Bundesverfassungsgericht in der erwähnten Entscheidung jüngst klargestellt hat, sind nur in wenigen Grundgesetzkommentaren zu finden.

Das Institut empfiehlt daher eine Überarbeitung der Gesetzesbegründung, wonach von der herangezogenen Definition, die auf ein Verbot einer Benachteiligung abstellt, „die an gruppenspezifisch tatsächlich oder auch nur behauptete biologisch vererbte Merkmale anknüpft“, Abstand genommen wird. Hierzu sei Folgendes hervorgehoben:

Das Verbot rassistischer Diskriminierung ist nicht nur in Artikel 3 Absatz 3 Satz 1 Grundgesetz, sondern ebenso in zahlreichen Menschenrechtsverträgen verankert, die von Deutschland ratifiziert wurden und damit geltendes Recht sind. Sofern in Diskriminierungsverboten – wie aktuell in Artikel 3 Absatz 3 Satz 1 GG – das Anknüpfungsmerkmal „Rasse“ verwendet wird, ist dies darauf zurückzuführen, dass die für Rassismus typische Kategorisierung von Menschen historisch mit dem Begriff „Rasse“ einherging. Dem entsprechend weist der Diskussionsentwurf zutreffend darauf hin, dass die Einteilung in vermeintliche „Rassen“ mit dem Menschenbild des Grundgesetzes von vorneherein unvereinbar ist.⁷

Der Diskussionsentwurf sollte daher folgerichtig und in der Konsequenz auch von der herangezogenen Definition, die auf ein Verbot einer Benachteiligung abstellt, „die an gruppenspezifisch tatsächlich oder auch nur behauptete biologisch vererbte Merkmale anknüpft“, Abstand nehmen. Denn anders als es in dieser Definition zum Ausdruck kommt, erfasst das Verbot rassistischer Diskriminierung in Artikel 3 Absatz 3 Satz 1 Grundgesetz – in völkerrechtskonformer Auslegung – nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlungen, die an physische Merkmale wie etwa Hautfarbe, die Sprache, die tatsächliche oder vermeintliche Herkunft oder Religionszugehörigkeit von Menschen anknüpfen.⁸

Zweck des grundgesetzlichen Diskriminierungsverbotes ist es, Angehörige „strukturell diskriminierungsgefährdeter Gruppen“ vor Benachteiligung zu schützen.⁹ Das Verbot rassistischer Diskriminierung schützt damit vor allem – hierauf weist auch der Diskussionsentwurf zu Recht hin¹⁰ – Angehörige von Minderheiten in Situationen der

⁶ Vgl. Diskussionsentwurf, S. 6 f.

⁷ Vgl. Diskussionsentwurf, S. 4.

⁸ Siehe dazu etwa Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) des Europarats (2002): Allgemeine politische Empfehlung Nr. 7, 2017, S. 5; siehe dazu genauer Cremer, Hendrik (2020), Fußnote 1, S. 21 ff., mit weiteren Nachweisen.

⁹ Vgl. Bundesverfassungsgericht (2017): Beschluss vom 10.10.2017, Aktenzeichen 1 BvR 2019/16, Rn. 59.

¹⁰ Vgl. Diskussionsentwurf, S. 4.

Verletzlichkeit und Machlosigkeit. Zu den Menschen, die das Verbot rassistischer Diskriminierung schützt, gehören in Deutschland gegenwärtig beispielsweise Jüd_innen, Sinti_ze und Rom_nja, Schwarze Menschen, Muslim_innen und/oder Menschen mit Flucht- oder Migrationsgeschichte, die selbst oder deren Vorfahren aus anderen Ländern zugewandert sind.¹¹

Impressum

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin
Tel.: 030 25 93 59-0
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

KONTAKT: Dr. Hendrik Cremer

LIZENZ: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>
Februar 2021

Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenkonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.

¹¹ Siehe zu alledem ausführlich Cremer, Hendrik (2020), Fußnote 1, S. 19 ff., mit weiteren Nachweisen.