

Schriftliche Stellungnahme des
Deutschen Instituts für Menschenrechte

Zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Verfassungs- und
Rechtsangelegenheiten, Verbraucherschutz, Geschäftsordnung des
Abgeordnetenhauses Berlin

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verfassung von Berlin
Für eine Berliner Verfassung, die auf den Gebrauch des Begriffs „Rasse“ verzichtet
Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und der Piratenfraktion - Drs.
17/1481

am 04.03.2015

Dr. Hendrik Cremer

I.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu seinen Aufgaben gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, angewandte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Das Verbot rassistischer Diskriminierung gehört zu den Themenfeldern, die das Institut seit seiner Gründung im Jahr 2001 kontinuierlich bearbeitet.

II. Streichung des Begriffes „Rasse“

Das Deutsche Institut für Menschenrechte begrüßt das mit dem Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und der Piratenfraktion, Drs. 17/1481, verfolgte Anliegen.

Mit der Verfassungsänderung kann das menschen- und grundrechtlich verbrieftete Verbot rassistischer Diskriminierung gestärkt werden.

Wie in der Gesetzesbegründung erläutert wird, ist der Begriff der „Rasse“ in Gesetzestexten kritikwürdig, weil dadurch der Eindruck entstehen kann, dass es unterschiedliche menschliche „Rassen“ gebe.¹

Die Formulierung in Artikel 10 Abs. 2 der Berliner Verfassung führt damit zu einem unauflösbaren Widerspruch. Nach dem gegenwärtigen Wortlaut müssen Betroffene im Falle rassistischer Diskriminierung geltend machen, aufgrund ihrer „Rasse“ diskriminiert worden zu sein; sie müssen sich quasi einer bestimmten „Rasse“ zuordnen und sind so gezwungen rassistische Terminologie zu verwenden.²

Das Verbot der Diskriminierung wegen der „Rasse“ im gegenwärtigen Verfassungstext wurde in expliziter Abgrenzung zur rassistischen Ideologie und monströsen Vernichtungspolitik des Nationalsozialismus aufgenommen - ebenso wie im Grundgesetz und in internationalen Menschenrechtsdokumenten wie der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte oder etwa dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte.

Durch die Verwendung des Begriffs „Rasse“ können jedoch Vorstellungen von der Existenz menschlicher „Rassen“ perpetuiert werden. Seit dem 18. Jahrhundert waren mit dem Begriff „Rasse“ Kategorienbildungen von Menschen verbunden (häufig mit Vorstellungen eines Hierarchieverhältnisses), die zugleich der Rechtfertigung von Sklaverei und Kolonialpolitik dienten.

¹ Eingehend zur Problematik des Begriffs „Rasse“ Cremer, Hendrik (2009): „... und welcher Rasse gehören Sie an?“ Zur Problematik des Begriffs „Rasse“ in der Gesetzgebung. Policy Paper No. 10. Deutsches Institut für Menschenrechte, 2. Auflage, Berlin 2009, http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/policy_paper_10_und_welcher_rasse_gehoeren_sie_an_2_auflage.pdf.

² Initiative Schwarze Menschen in Deutschland (ISD) (2015): Positionspapier der ISD zum Begriff „Rasse“, <http://isdonline.de/wp-content/uploads/2015/03/Positionspapier-der-ISD-zum-Begriff-Rasse-.pdf>; Türkischer Bund in Berlin-Brandenburg (TBB), Pressemitteilung, 7.3.2014, TBB begrüßt die vorgesehene Streichung des Begriffs „Rasse“ aus der Berliner Verfassung.

Vor dem Hintergrund eines gestiegenen Problembewusstseins auf internationaler Ebene, in der Europäischen Union und in Deutschland, unternimmt der Gesetzentwurf den folgerichtigen Schritt, den Begriff aus Gesetzestexten zu streichen.

III. Keine bloße Streichung von „Rasse“

Es allein bei einer Streichung des Begriffs „Rasse“ zu belassen, wäre keineswegs ausreichend, weil damit die Gefahr bestünde, dass der Schutzbereich des Diskriminierungsverbotes verengt würde. Zudem ist es zur Bekämpfung von Rassismus gerade notwendig, dass die Verfassung diesen beim Namen nennt und sich klar davon distanziert.

IV. Statt der Wörter „aus rassistischen Gründen“ den Begriff „rassistisch“ aufnehmen

Hinsichtlich der konkreten alternativen Formulierung sollte die Formulierung „aus rassistischen Gründen“ durch „rassistisch“ ersetzt werden, um den Schutz vor Diskriminierung adäquat zu gewährleisten. Der Gesetzentwurf würde damit eine alternative Formulierung aufnehmen, die dem Ziel, rassistische Benachteiligungen zu verhindern und zu untersagen, angemessen ist und zugleich den Schutzbereich im Vergleich zur geltenden Regelung nicht verengt.³

Die Gefahr der Verengung des Schutzbereichs besteht indes nach dem hier vorgeschlagenen Wortlaut einer Verfassungsänderung, indem auf „rassistische Gründe“ abgestellt wird. Für die Frage, ob eine staatliche Maßnahme rechtlich als Diskriminierung einzuordnen ist, ist nämlich nicht entscheidend, aus welchen Gründen sie erfolgte. Maßgebend ist vielmehr die Wirkung der staatlichen Maßnahme.

Verbote rassistischer Diskriminierung - gemäß Art. 3 Abs. 3 Grundgesetz wie auch menschenrechtlicher Verträge - schützen nicht nur vor gezielten (direkten) Diskriminierungen. Ebenfalls unzulässig sind indirekte (mittelbare) Diskriminierungen. Dies gilt etwa für Vorschriften oder Verfahren, die ihrem Anschein nach neutral und nicht diskriminierend sind, faktisch aber zu einer Benachteiligung führen. Für den menschenrechtlichen Diskriminierungsschutz ist insbesondere nicht entscheidend, ob der Gesetzgeber bei der Schaffung von Gesetzesbestimmungen die Intention verfolgte, zu diskriminieren.⁴ Ob eine Gesetzesbestimmung „aus rassistischen Gründen“ erfolgt, ist für den grund- und menschenrechtlichen Schutz vor rassistischer Diskriminierung also nicht maßgebend.

Gesetzesbestimmungen, die schon ihrem Wortlaut nach offensichtlich diskriminieren, dürften in einem auf den Menschenrechten basierenden Rechtsstaat ohnehin selten zu finden sein. Der menschenrechtliche Diskriminierungsschutz würde indes

³ Cremer, Hendrik, Ein Grundgesetz ohne „Rasse“, Vorschlag für eine Änderung von Artikel 3 Grundgesetz, Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin 2010, S. 5-7. http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Policy_Paper/policy_paper_16_ein_grundgesetz_ohne_rasse.pdf.

⁴ Siehe dazu auch § 3 Abs. 2 des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG).

weitgehend wirkungslos bleiben, wenn er nicht auch vor faktischen Diskriminierungen schützen würde, die sich aus der Wirkung von Gesetzesbestimmungen ergeben. Aus der Perspektive der Betroffenen - auf diese kommt es beim Grund- und Menschenrechtsschutz an - ist es schließlich unerheblich, ob Diskriminierungen direkt aus dem Gesetz ablesbar sind, oder ob sie erst in der Ausführung ersichtlich werden. Auch nach der Anti-Rassismus-Konvention (ICERD) kommt es ausdrücklich darauf an, ob Gesetze Diskriminierungen „bewirken“.⁵

Das Verbot faktischer Diskriminierung ist allgemein anerkannt, im Europarecht in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH), im deutschen Verfassungsrecht in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts⁶ wie auch in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK).

Als Beispiel soll hier ein Fall dienen, den die Große Kammer des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte im Jahr 2007 entschieden hat.⁷ Die Beschwerdeführenden waren Angehörige der Roma in Tschechien, die sich im tschechischen Bildungssystem diskriminiert sahen. Der Grund ihrer Klage war, dass sie einer Sonderschule zugewiesen wurden. Dagegen hatten sie geklagt und eine Verletzung des Diskriminierungsverbots in Verbindung mit dem Recht auf Bildung⁸ geltend gemacht. Die Beschwerdeführenden konnten in dem Fall zwar keine unmittelbare rechtliche Diskriminierung nachweisen - also dass die staatlichen Behörden sie deshalb der Sonderschule zugewiesen hatten, weil sie Roma waren. Sie führten aber Statistiken über den sehr hohen Anteil von Roma-Kindern an tschechischen Sonderschulen in das Verfahren ein, um die diskriminierende Wirkung des Bildungssystems für Roma-Kinder darzulegen.

Das Gericht kam schließlich zu dem Ergebnis, dass eine Diskriminierung der Beschwerdeführenden vorlag. Der Gerichtshof stellte fest, dass das tschechische Bildungssystem die Roma diskriminiert habe, da überproportional viele Roma Sonderschulen zugewiesen würden. Der tschechische Staat war in dem Verfahren nicht in der Lage, eine Diskriminierung zu widerlegen.

Der Gesetzesentwurf zu Artikel 10 Absatz 2 der Verfassung sollte vor diesem Hintergrund dahingehend geändert werden, dass er bei dessen Neufassung statt der Wörter „aus rassistischen Gründen“ den Begriff „rassistisch“ verwendet. Ein dieser Formulierung entsprechender Gesetzentwurf findet sich ebenso in einem aktuellen Gesetzentwurf zur Neufassung des Diskriminierungsverbots in der Niedersächsischen Verfassung, Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen - Drs. 17/2166.

V. Zusammenfassendes Ergebnis

Der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verfassung von Berlin, Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und der Piratenfraktion - Drs. 17/1481, wird

⁵ Art. 2 Abs. 1 c) ICERD.

⁶ Siehe etwa BVerfG, Beschluss vom 18.06.2008, 2 BvL 6/07, Ziffer 48 f., m. w. N.

⁷ EGMR, Große Kammer, Urteil vom 13.11.2007, Antragsnummer 57325/00 (D. H. und andere gegen Tschechien).

⁸ Art. 14 EMRK in Verbindung mit Art. 2 des 1. Zusatzprotokolls zur EMRK.

grundsätzlich befürwortet. Das Anliegen, den Begriff „Rasse“ aus der Verfassung zu streichen, ist zu begrüßen.

Gleichwohl sollte der Gesetzentwurf geändert werden. Es wird empfohlen, die Formulierung „aus rassistischen Gründen“ durch „rassistisch“ zu ersetzen.

Darüber hinaus wird angeregt, die in Art. 10 Abs. 2 der Berliner Verfassung genannten Merkmale teilweise in anderer Reihenfolge zu nennen und die Regelung wie folgt zu fassen:

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