

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

A. Problem und Ziel

Historisch bedingt enthält das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) in den Diskriminierungsverboten des Artikels 3 Absatz 3 Satz 1 GG den Begriff „Rasse“: „Niemand darf wegen (...) seiner Rasse (...) benachteiligt oder bevorzugt werden.“ Der Begriff wurde „im Lichte seiner missbräuchlichen Verwendung im Nationalsozialismus bewusst zur Abgrenzung hiervon herangezogen“ (Krieger, in: Schmidt-Bleibtreu/Hoffmann/Henneke, GG, 14. Auflage 2018, Art. 3 Rdnr. 79). Das Grundgesetz verwendet den Begriff damit nicht in Anerkennung von Rasseideologien, sondern um sich davon zu distanzieren. Es wird aber zu Recht angemerkt, dass schon durch die Verwendung des Begriffs die damit assoziierten, obgleich vom Grundgesetz abgelehnten, Ideologien präsent bleiben könnten (so Cremer, Das Verbot rassistischer Diskriminierung, Vorschlag für eine Änderung von Artikel 3 Absatz 3 Satz 1 Grundgesetz (Analyse des Deutschen Instituts für Menschenrechte, 2020) S. 15; Langenfeld, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, 90. EL Februar 2020, Art. 3 Abs. 3 Rdnr. 45: „Anfälligkeit [des Begriffs] für pseudowissenschaftliche Theorien von der Höherwertigkeit und der Minderwertigkeit bestimmter Gruppen“). Die Distanzierung des Grundgesetzes von Rasseideologien soll mit einer neuen Formulierung in Artikel 3 Absatz 3 Satz 1 GG stärker zum Ausdruck kommen, ohne dessen Schutzgehalt zu verändern.

B. Lösung

In Artikel 3 Absatz 3 Satz 1 GG wird der Begriff „Rasse“ gestrichen und eine neue Formulierung gewählt, die denselben Schutzgehalt gewährleistet.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine. Die Änderung des Grundgesetzes begründet keinen zusätzlichen Verwaltungsaufwand.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für Bürgerinnen und Bürger entsteht kein Erfüllungsaufwand.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft entsteht kein Erfüllungsaufwand.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Informationspflichten werden nicht eingeführt.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Für Bund, Länder und Kommunen entsteht kein Erfüllungsaufwand.

F. Weitere Kosten

Weitere Kosten und wirtschaftliche Auswirkungen sind nicht zu erwarten.

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

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Absatz 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:

Artikel 1

Änderung des Grundgesetzes

In Artikel 3 Absatz 3 Satz 1 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 und 2 Satz 2 des Gesetzes vom 29. September 2020 (BGBl. I S. 2048) geändert worden ist, werden die Wörter „seiner Rasse,“ gestrichen und werden nach dem Wort „Anschauungen“ die Wörter „oder aus rassistischen Gründen“ eingefügt.

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) enthält wesentliche Wertentscheidungen der Gesellschaft und stellt dabei die Unantastbarkeit der Würde des Menschen in Artikel 1 Absatz 1 GG allem voran. In Artikel 3 Absatz 1 GG kommt der fundamentale Gerechtigkeitsgedanke der Gleichbehandlung aller Menschen zum Ausdruck. Mit dem Menschenbild des Grundgesetzes ist die Einteilung in vermeintliche „Rassen“ von vornherein unvereinbar.

Die speziellen Diskriminierungsverbote des Artikels 3 Absatz 3 GG dienen insbesondere dem Schutz von Minderheiten. Alle dort aufgezählten Merkmale haben gemeinsam, Anknüpfungspunkte für Ausgrenzung, Diskriminierung und Benachteiligung zu sein. Hierzu gehört auch das Diskriminierungsverbot „wegen seiner Rasse“. Es wurde nach den Erfahrungen im Nationalsozialismus im Grundgesetz aufgenommen, um sich von diesem Gedankengut zu distanzieren.

Die Formulierung sieht sich zunehmend Kritik ausgesetzt: Wenn das Wort „Rasse“ im Text des Grundgesetzes weiterhin Verwendung finde, könnten damit auch die vom Grundgesetz abgelehnten Ideologien präsent bleiben. So könne sich dieser Begriff sprachlich perpetuieren und in die Bewusstseinsbildung von Menschen Eingang nehmen (Kutting/Amin, DÖV 2020, 612, 614). Eine menschenbezogene Verwendung des Begriffs „Rasse“ stehe im Zusammenhang mit Vorstellungen von Kategorien unterschiedlicher Menschen und sei zur Rechtfertigung von Sklaverei und Kolonialpolitik herangezogen worden (vgl. Cremer, a.a.O., S. 15). Dies steht im Gegensatz zu dem Schutzziel, welches das Diskriminierungsverbot verfolgt. Um solche Einwände gegen Artikel 3 Absatz 3 Satz 1 GG auszuräumen und um dem Schutzgehalt textlich besser nachzukommen, wird der Wortlaut von Artikel 3 Absatz 3 Satz 1 GG überarbeitet, ohne das Schutzniveau zu verändern.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

In den besonderen Diskriminierungsverboten des Artikels 3 Absatz 3 Satz 1 GG wird das Wort „Rasse“ gestrichen. Eingefügt wird stattdessen die Aussage, dass niemand „aus rassistischen Gründen“ benachteiligt oder bevorzugt werden darf.

III. Alternativen

Keine. Weder eine Beibehaltung des Begriffs „Rasse“ noch das ersatzlose Streichen des Begriffs können gleichzeitig sowohl Schutz vor Diskriminierung bieten als auch Distanzierung von Rasseideologien im Text des Grundgesetzes zum Ausdruck bringen.

Den Begriff „Rasse“ durch „Ethnie“ zu ersetzen, brächte keinen Gewinn. Zum einen wäre der Begriff der „Ethnie“ nicht trennscharf zu definieren. Zum anderen könnte er ebenso wie der Begriff „Rasse“ die Vorstellung fördern, es gäbe klar voneinander zu trennende Bevölkerungsgruppen.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Änderung des Grundgesetzes nach Artikel 79 Absatz 1 GG ist Sache des Bundes. Der Deutsche Bundestag und der Bundesrat haben mit den in Artikel 79 Absatz 2 GG vorgesehenen Mehrheiten zu entscheiden.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Der Entwurf ist mit dem Recht der Europäischen Union und mit völkerrechtlichen Verträgen vereinbar.

Die Ersetzung des Begriffs „Rasse“ in Artikel 3 Absatz 3 Satz 1 GG steht im Einklang mit den Zielen des Internationalen Übereinkommens der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD) vom 21.12.1965, das aufgrund des Gesetzes zu dem Internationalen Übereinkommen vom 7. März 1966 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 9. Mai 1969 (BGBl., 1969 II S. 961) in Verbindung mit Artikel 59 Absatz 2 GG in der Bundesrepublik Deutschland im Rang eines Bundesgesetzes gilt.

Auch wenn der Begriff „Rasse“ in der deutschen Sprachfassung europäischer Rechtstexte genannt wird (Artikel 10, 19 Absatz 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), Artikel 21 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Artikel 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)), steht das Vorhaben nicht im Widerspruch zum Europarecht. Es verfolgt die in diesen Rechtstexten enthaltene Vorgabe, Diskriminierungen, die rassistischen Hintergrund haben, zu bekämpfen und Schutz hiergegen zu gewähren.

VI. Gesetzesfolgen

Dieser Entwurf ändert den bestehenden Schutzzumfang nicht.

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Durch den Entwurf wird dem Schutzgehalt des Diskriminierungsverbots aufgrund von „Rasse“ textlich deutlicher und unmissverständlich Rechnung getragen.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Der Entwurf steht im Einklang mit dem Leitgedanken der Bundesregierung zur nachhaltigen Entwicklung hinsichtlich des sozialen Zusammenhalts der Bürgerinnen und Bürger. Er bringt den hohen Stellenwert des Schutzes vor Ungleichbehandlung aus rassistischen Gründen für die Gesellschaft zum Ausdruck.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Der Entwurf hat keine Auswirkungen auf die Haushalte des Bundes, der Länder oder der Kommunen. Mittelbare Auswirkungen sind ebenfalls nicht zu erwarten. Der jetzige Schutzgehalt hinsichtlich Diskriminierungen aufgrund einer vermeintlichen „Rasse“ soll inhaltlich nicht verändert werden.

4. Erfüllungsaufwand

Der Entwurf löst keinen Erfüllungsaufwand aus.

5. Weitere Kosten

Direkte oder indirekte Kosten für die Wirtschaft oder für das Preisniveau sind nicht zu erwarten.

6. Weitere Gesetzesfolgen

Für Verbraucherinnen und Verbraucher sind keine Auswirkungen zu erwarten.

VII. Befristung; Evaluierung

Eine Befristung der Grundgesetzänderung kommt nicht in Betracht. Eine Evaluierung ist nicht erforderlich, da der Entwurf keine Kosten verursacht.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1

1. Durch die Umformulierung des Diskriminierungsverbots „wegen seiner Rasse“ in Artikel 3 Absatz 3 Satz 1 GG wird klargestellt, dass dem Grundgesetz keine auch nur indirekte Bestätigung eines Konzepts von menschlichen „Rassen“ entnommen werden kann. Gleichzeitig ändert sich das Schutzniveau von Artikel 3 Absatz 3 Satz 1 GG nicht. Die neue Formulierung ist ebenso in den Landesverfassungen von Brandenburg (dort Artikel 12 Absatz 2) sowie von Sachsen-Anhalt (dort Artikel 7 Absatz 3) enthalten.

Artikel 3 Absatz 3 Satz 1 GG wurde vor allem aufgrund der Verfolgung und Benachteiligung von Minderheiten im Nationalsozialismus, insbesondere der Menschen jüdischer Abstammung, in das Grundgesetz aufgenommen. Die Gewährleistung soll der Diskriminierung von Minderheiten vorbeugen und steht in engem Zusammenhang mit dem Grundsatz der Menschenwürde (Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 16. Auflage 2020, Artikel 3 Rdnr. 131 m.w.N.). Das ausdrückliche Verbot, Menschen wegen ihrer „Rasse“ zu diskriminieren, wurde aufgrund der missbräuchlichen Verwendung des Begriffs im Nationalsozialismus bewusst zur Abgrenzung hiervon herangezogen (Krieger, in: Schmidt-Bleibtreu/Hoffmann/Henneke, Grundgesetz, 14. Auflage 2018, Art. 3 Rdnr. 79). Der Begriff wird demnach gemeinhin so verstanden, dass eine Benachteiligung verboten ist, die an gruppenspezifisch tatsächliche oder auch nur behauptete biologisch vererbte Merkmale anknüpft (vgl. nur Nußberger, in: Sachs, Grundgesetz, 8. Auflage 2018, Art. 3 Rdnr. 293).

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat sich nicht explizit mit dem Begriff „Rasse“ im Sinne von Artikel 3 Absatz 3 Satz 1 GG auseinandergesetzt. In der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung wird das Merkmal inzwischen verstärkt zur Unzulässigkeit des sogenannten „racial profiling“ bei polizeilichen Ermittlungsmaßnahmen herangezogen (vgl. Langenfeld, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, 90. EL Februar 2020, Art. 3 Abs. 3 Rdnr. 45, 46).

Die Wendung „wegen seiner Rasse“ im Verfassungstext könnte Anlass zu dem Fehlschluss bieten, das Grundgesetz erkenne die Existenz menschlicher Rassen im Sinne kategorialer Unterschiede zwischen Menschen an. Es wird zu Recht angemerkt, dass schon durch die Verwendung des Begriffs die damit assoziierten, obgleich vom Grundgesetz abgelehnten, Ideologien präsent bleiben könnten (so Cremer, a.a.O. S. 15; Langenfeld, in: Maunz/Dürig, a.a.O., Art. 3 Abs. 3 Rdnr. 45: „Anfälligkeit [des Begriffs] für pseudowissenschaftliche Theorien von der Höherwertigkeit und der Minderwertigkeit bestimmter Gruppen“). Das wird durch die bisherige Verwendung des Personalpronomens „seiner“ noch verstärkt (vgl. nur Kutting/Amin, a.a.O. S. 615). Zudem kann der Begriff Irritationen bis hin zu persönlichen

Verletzungen bei Betroffenen auslösen, die eine rassistische Diskriminierung anhand dieses Merkmals geltend machen (Cremer, a.a.O., S. 29).

Das neu formulierte Verbot einer Diskriminierung „aus rassistischen Gründen“ wirkt dem entgegen, erhält aber gleichzeitig das Schutzniveau der bisherigen Formulierung.

Das Adjektiv „rassistisch“ bezeichnet im allgemeinen Sprachgebrauch eine vom Rassismus bestimmte, ihm entsprechende, zu Rassismus gehörende und für diesen charakteristische Handlung oder Anschauung (vgl. Duden, Das große Wörterbuch der Deutschen Sprache, 4. Auflage 2012, Stichwort „rassistisch“) und hat insofern auch an der Mehrschichtigkeit des Rassismusbegriffs teil (zur Existenz unterschiedlicher Rassismen siehe Baer/Markard, in: von Mangoldt/Klein/Starck/Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 3 Rdnr. 474). In der Neufassung des Artikels 3 Absatz 3 Satz 1 GG soll das Wort „rassistisch“ Diskriminierungen kennzeichnen, die – wie die abgelöste Formulierung „wegen seiner Rasse“ – an gruppenspezifisch tatsächliche oder auch nur behauptete biologisch vererbare Merkmale anknüpfen (s.o.). Auch wenn das Merkmal „Rasse“ bewusst in Abgrenzung zum nationalsozialistischen Regime genutzt wurde, war und ist der Schutz des Artikels 3 Absatz 3 Satz 1 GG vor Diskriminierungen nicht auf nationalsozialistische Hintergründe beschränkt. Das kommt in dem Wort „rassistisch“ nun noch deutlicher zum Ausdruck.

In Verbindung mit dem Bezugssubjekt „Gründe“ kennzeichnet die Formulierung genauer, welche Ungleichbehandlung von Verfassung wegen verboten ist, als dies bei der modalen, ein Verhalten kennzeichnenden Wendung „rassistisch benachteiligt oder bevorzugt“ der Fall wäre (kritisch zu diesem Vorschlag auch Kutting/Amin, a.a.O. S. 616). Das entspricht auch der Struktur der übrigen speziellen Diskriminierungsverbote des Artikels 3 Absatz 3 GG. Anders als etwa bei der Formulierung „aus rassistischen Beweggründen“ wird in der Formulierung „aus rassistischen Gründen“ zudem deutlich, dass es zur Feststellung der verbotenen Ungleichbehandlung nicht auf einen Diskriminierungsvorsatz des Grundrechtsverpflichteten ankommt, sondern auf den objektiven Gesamtzusammenhang der jeweiligen Maßnahme. Schließlich vermeidet das Wort „Gründe“ – anders als beispielsweise der Begriff „Kriterien“ in seiner Übersetzung im Sinne von „Prüfsteine“, „Merkmale“ oder „Kennzeichen“ (vgl. Duden, Das große Fremdwörterbuch, 4. Auflage 2007, Stichwort „Kriterium“) – den Fehlschluss, dass es objektive Anknüpfungspunkte für rassistische Benachteiligungen geben könnte.

Durch die sprachliche Änderung wird die Wirkungsweise des Artikels 3 Absatz 3 Satz 1 GG nicht geändert. Das gilt namentlich für den Schutz vor mittelbaren oder faktischen Benachteiligungen (vgl. insoweit nur BVerfGE 121, 241, 254) und die Frage der Privatrechtsgeltung von Artikel 3 GG.

2. Die in Artikel 116 Absatz 2 GG verwendete Formulierung „rassistisch“ bedarf dagegen keiner Überarbeitung, da durch den ausdrücklichen Bezug auf den Zeitraum zwischen dem 30. Januar 1933 und dem 8. Mai 1945 deutlich ist, dass die Norm auf die Terminologie des nationalsozialistischen Unrechtsregimes und seines Rassenwahns verweist.

Zu Artikel 2

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten.