

Schriftliche Stellungnahme des
Deutschen Instituts für Menschenrechte

Zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Rechts- und Verfassungsfragen des
Niedersächsischen Landtages zum

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Niedersächsischen Verfassung
Gesetzentwurf der Fraktion FDP - Drs. 17/1608

und

Entwurf eines Gesetzes zur Neufassung des Diskriminierungsverbots in der
Niedersächsischen Verfassung
Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen - Drs.
17/2166

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. Ersetzung des Begriffs „Rasse“ durch „rassistisch“ zu befürworten

Das Deutsche Institut für Menschenrechte begrüßt das mit dem Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Drs. 17/2166, verfolgte Anliegen, den Begriff „Rasse“ durch „rassistisch“ zu ersetzen.

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 3 Abs. 3 der Niedersächsischen 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 - wie im Gesetzentwurf angesprochen - 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

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.

Vorstellungen eines Hierarchieverhältnisses), die zugleich der Rechtfertigung von Sklaverei und Kolonialpolitik dienten.

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. Stattdessen nimmt der Gesetzentwurf eine alternative Formulierung auf, die dem Ziel, rassistische Benachteiligungen und Rassismus zu verhindern und zu bekämpfen, angemessen ist.³

Keine bloße Streichung von „Rasse“

Es allein bei einer Streichung des Begriffs „Rasse“ zu belassen, ist nicht 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.

Der vorgeschlagene Wortlaut der Verfassungsänderung im Gesetzentwurf der Fraktion FDP, Drs. 17/1608, ist daher abzulehnen. Nach diesem Gesetzentwurf bestünde die Gefahr, dass der Schutzbereich verengt würde.

III. Zur Ergänzung des Merkmals „sexuelle Identität“

Die vorgesehene Verfassungsänderung, die eine Ergänzung des Merkmals „sexuelle Identität“ im Diskriminierungsverbot vorsieht, wird grundsätzlich befürwortet. Damit wird das Ziel verfolgt, den menschen- und grundrechtlich gebotenen Diskriminierungsschutz explizit in der Verfassung aufzunehmen, wie er etwa in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte sowie in Art. 21 der Grundrechtecharta der Europäischen Union verankert ist. Hinsichtlich der konkreten Formulierung sollte erwogen werden, den Begriff „sexuelle Identität“ durch „sexuelle Orientierung und Geschlechtsidentität“⁴ zu ersetzen, um den Schutz vor Diskriminierung umfassend zu gewährleisten. Um Missverständnisse zu vermeiden,

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 Die Terminologie „sexuelle Orientierung und Geschlechtsidentität“ ist international gebräuchlich, siehe etwa Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, UN-Dokument E/C.12/GC/20 vom 2. Juli 2009, Allgemeiner Kommentar (General Comment) No. 20 (Non-discrimination in economic, social and cultural rights (art. 2, para. 2, of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), Ziffer 32; siehe zum weitergehenden Verständnis den Bericht des Menschenrechtskommissars der Vereinten Nationen vom Dezember 2011, http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/UN-Dokumente/bericht_diskriminierende_gesetze_aufgrund_sexueller_orientierung.pdf und die Resolution des UN-Menschenrechtsrates vom 24. September 2014, UN-Dokument A/HRC/27/L.27/Rev.1 (Human rights, sexual orientation and gender identity)

ist in der Gesetzesbegründung jedenfalls explizit zu ergänzen, dass auch intersexuelle Menschen⁵ und Transgender⁶ vom Diskriminierungsschutz erfasst sind.

IV. Zusammenfassendes Ergebnis

Der Entwurf eines Gesetzes zur Neufassung des Diskriminierungsverbots in der Niedersächsischen Verfassung, Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen - Drs. 17/2166, wird befürwortet. Der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Niedersächsischen Verfassung, Gesetzentwurf der Fraktion FDP - Drs. 17/1608, birgt hingegen die Gefahr, den Schutzbereich des Diskriminierungsverbots zu verengen. Im Hinblick auf das Merkmal „sexuelle Identität“ sollte in der Gesetzesbegründung in jedem Fall klargelegt werden, dass das Diskriminierungsverbot gleichermaßen etwa den Schutz von Lesben, Schwulen, bi-, trans-, intersexuellen und asexuellen Menschen und Transgender umfasst.

Darüber hinaus wird angeregt, die in Art. 3 Abs. 3 Satz 1 der Niedersächsischen Verfassung genannten Merkmale teilweise in anderer Reihenfolge zu nennen und die Regelung wie folgt zu fassen:

„Niemand darf rassistisch, wegen der Abstammung, Heimat und Herkunft, des Glaubens, der Sprache, religiösen oder politischen Anschauungen, des Geschlechts oder der sexuellen Identität (alternativ: *der sexuellen Orientierung und Geschlechtsidentität*) benachteiligt oder bevorzugt werden.“

⁵ Bei intersexuellen Menschen handelt es sich um Menschen, deren äußeres geschlechtliches Erscheinungsbild nicht nur männlich oder nur weiblich erscheint, siehe genauer <http://www.intersexuelle-menschen.net/intersexualitaet/>.

⁶ Transgender kann als eine positive Selbstbeschreibung und Positionsbestimmung für Menschen dienen, die nicht in dem ihnen zugewiesenen Geschlecht leben können oder wollen, <http://tgeu.org/>, <http://www.transinterqueer.org/uber-triq/begriffsklarung/>.