

Bericht und Antrag des 1. Ausschusses gemäß Artikel 125 der Landesverfassung – 20. WP**Gesetz zur Änderung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen – Abwehr von Antisemitismus, Rassismus und nationalsozialistischem Gedankengut**

Am 3. März 2020 reichte die Fraktion der CDU den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen (Drucksache 20/304) ein. Danach soll in einem neuen Artikel 65 Absatz 2 die Verpflichtung aller staatlichen Gewalt sowie die Verantwortung jedes Einzelnen, die Wiederbelebung oder Verbreitung nationalsozialistischen Gedankenguts, die Verherrlichung des nationalsozialistischen Herrschaftssystems sowie rassistische und antisemitische Aktivitäten nicht zuzulassen, als weiteres Staatsziel aufgenommen werden.

Mit Datum vom 5. Mai 2020 brachten die Fraktionen der SPD, Bündnis 90/Die Grünen und DIE LINKE einen weiteren Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Bremischen Landesverfassung ein (Drucksache 20/375). Nach diesem Gesetzentwurf soll in der Präambel das Wort „Arbeitswilligen“ gestrichen werden. Außerdem ist vorgesehen, das Wort „Rasse“ in Artikel 2 Absatz 2 durch die Wörter „aus rassistischen Gründen“ zu ersetzen. Dem Artikel 19 soll ein neuer Absatz 2 angefügt werden, wonach die Wiederbelebung oder Verbreitung nationalsozialistischer und faschistischer Bestrebungen, die Verherrlichung des nationalsozialistischen Herrschaftssystems sowie rassistische, antisemitische und weitere menschenverachtende Hetze nicht zuzulassen, Verpflichtung aller staatlichen Gewalt und Verantwortung jeder und jedes Einzelnen ist. Darüber hinaus sieht der Gesetzentwurf eine Stärkung der Kinderrechte in Artikel 25 der Landesverfassung vor.

In ihrer Sitzung am 13./14. Mai 2020 unterbrach die Bürgerschaft (Landtag) die erste Lesung des Gesetzentwurfs der CDU-Fraktion (Drucksache 20/304). Den Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD, Bündnis 90/Die Grünen und DIE LINKE (Drucksache 20/375) beschloss sie in erster Lesung. Beide Gesetzentwürfe überwies die Bürgerschaft (Landtag) zur Beratung und Berichterstattung an den ersten Ausschuss nach Artikel 125 Absatz 2 der Bremischen Landesverfassung.

Der 1. Ausschuss nach Artikel 125 Absatz 2 der Bremischen Landesverfassung beriet die überwiesenen Anträge in seinen Sitzungen am 29. Mai 2020, 30. Juni 2020, 28. Oktober 2020, 27. November 2020, 16. November 2021, 22. Februar 2022 und 6. Dezember 2022.

In der Sitzung am 30. Juni 2020 erörterte der Ausschuss die vorgeschlagene Änderung zur Präambel und stellte darüber Einvernehmen fest.

Nach intensiver Diskussion verständigte er sich auf eine Verfassungsänderung zur Stärkung der Kinderrechte und legte der Bürgerschaft (Landtag) mit Bericht und Dringlichkeitsantrag vom 18. März 2021 einen entsprechenden Gesetzentwurf zur Ergänzung des Artikels 25 der Bremischen Landesverfassung vor (Drucksache 20/878). Die Bürgerschaft (Landtag) beschloss das Gesetz in ihrer

Sitzung am 24./25. März 2021 in zweiter Lesung und in ihrer Sitzung am 5./6. Mai 2021 in dritter Lesung.

Im September 2020 brachte die CDU-Fraktion einen neuen Gesetzesvorschlag in die Beratungen des 125er Ausschusses ein. Für Artikel 65 wurde folgende Formulierung vorgeschlagen: „Äußerungen oder Bestrebungen, die der Wiederbelebung, Billigung, Verherrlichung oder Rechtfertigung der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft dienen sowie rassistischen und antisemitischen Aktivitäten entschieden entgegenzutreten, ist Verpflichtung aller staatlichen Organisation und Verantwortung jedes Einzelnen. Gewalt, extremistischen oder menschenverachtenden Weltbildern und der Herabwürdigung von Menschen stellt diese Verfassung die Ziele einer offenen, vielfältigen und toleranten Gesellschaft und eines respektvollen und friedlichen Miteinanders in der Freien Hansestadt Bremen entgegen“. Im Mai 2021 regte die CDU-Fraktion zudem die Ergänzung des Artikel 5 Absatz 1 um die Wörter „und geschützt“ an.

Zur Ausschusssitzung am 28. Oktober 2020 legten die Koalitionsfraktionen einen Konsensvorschlag vor, der in Bezug auf Artikel 65 die folgende Formulierung vorsah: „Demokratiefeindlichen Bestrebungen, insbesondere der Wiederbelebung, Verherrlichung oder Rechtfertigung der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft, sowie rassistischen, antisemitischen und sonstigen menschenverachtenden Aktivitäten entschieden entgegenzutreten, ist Verpflichtung aller staatlichen Organisation und Verantwortung jeder und jedes Einzelnen. Die Freie Hansestadt Bremen fördert die Entwicklung einer offenen, vielfältigen und toleranten Gesellschaft sowie eines respektvollen und friedlichen Miteinanders.“ Hierzu erklärte die CDU-Fraktion in der Sitzung, sie sei mit dem Vorschlag einverstanden und habe wohlwollend zur Kenntnis genommen, dass ihre Anregungen aufgenommen worden seien. Auch die FDP-Fraktion erklärte, mit dem Koalitionsvorschlag zu Artikel 65 einverstanden zu sein.

In Bezug auf die Änderung von Artikel 2 sah der Konsensvorschlag der Koalitionsfraktionen vor, zusätzlich zur Ersetzung von „Rasse“ durch „aus rassistischen Gründen“ in Absatz 2 den folgenden Satz anzufügen: „Der Staat gewährleistet Schutz gegen jedwede gruppenbezogene Verletzung der gleichen Würde aller Menschen.“ CDU und FDP erklärten, mit der Formulierung „aus rassistischen Gründen“ nicht einverstanden zu sein. In Bezug auf die vorgeschlagene Schutz- und Gewährleistungspflicht kritisierte die CDU-Fraktion den Begriff „gruppenbezogen“ als sperrig und unkonkret. Da er zudem wie eine ungewollte Einschränkung gelesen werden könne, schlug die CDU-Fraktion die Streichung dieses Begriffs vor. Die FDP-Fraktion schloss sich dem an und betonte die Individualität der Menschenwürde. Sie stellte zur Diskussion, den Satz insgesamt wie folgt zu formulieren; „Der Staat gewährleistet Schutz gegen jedwede Verletzung der Würde jedes einzelnen Menschen.“ Im Laufe der Sitzung wurden von den Fraktionen weitere Formulierungsvarianten entwickelt, eine Einigung konnte jedoch nicht erzielt werden.

Wegen der unterschiedlichen Positionen in Bezug auf die Abwehr von Antisemitismus, Rassismus und nationalsozialistischem Gedankengut beschloss der Ausschuss, sachverständige Stellungnahmen von Frau Professor Dr. Maisha-Maureen Auma (Hochschule Magdeburg), Herrn Professor Dr. Johannes Hellermann (Universität Bielefeld), Herrn Dr. Christoph Maierhöfer (Vizepräsident OVG Bremen), Herrn Professor Dr. Kyrill-Alexander Schwarz (Universität Würzburg), Herrn Professor Dr. Tarik Tabarra (Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin) und Herrn Professor Dr. Dr. Markus Thiel (Deutsche Hochschule der Polizei) einzuholen. Inhaltlich befassten sich die Sachverständigen zum einen mit der Frage, welche der in den vorliegenden Gesetzentwürfen vorgeschlagenen Formulierungen an welcher Stelle der Bremischen Landesverfassung für am ehesten geeignet gehalten werden, das bisherige Schutzniveau, das die Landesverfassung gegen rassistische Diskriminierung bietet, bei Streichung des Begriffes „Rasse“ zu gewährleisten. Zum anderen thematisierten die Sachverständigen die Frage, welche Rolle der Standort einer Formulierung bei

der Gewährleistung des Schutzniveaus, insbesondere im Hinblick auf die Verankerung in Artikel 2 oder Artikel 65 der Landesverfassung, spielt. Die Sachverständigen beantworteten die Fragen unterschiedlich und kamen zu unterschiedlichen Einschätzungen und Vorschlägen. Die Einzelheiten ergeben sich aus den dem Bericht beigefügten Stellungnahmen der Sachverständigen.

Mit E-Mail vom 11. Mai 2021 brachten die Fraktionen der SPD, Bündnis 90/Die Grünen und DIE LINKE ebenfalls einen geänderten Gesetzentwurf in die Ausschussberatung ein. Danach sollen in Artikel 2 Absatz 2 die Wörter „seiner Rasse“ durch die Wörter „oder rassistisch“ ersetzt werden. Die mit dem Konsensvorschlag vom September 2020 zur Diskussion gestellte Ergänzung des Artikels 2 Absatz 2 um eine Schutz- und Gewährleistungspflicht hielten die einbringenden Fraktionen nicht mehr aufrecht.

Die Fraktionen der CDU und der FDP legten mit E-Mail vom 3. November 2021 gemeinsam einen weiteren Gesetzentwurf vor. Danach sollen in Artikel 2 Absatz 2 die Worte „seiner Rasse“ durch die Worte „seiner Hautfarbe oder anderer äußerlicher Merkmale“ ersetzt werden.

In seiner Sitzung am 16. November 2021 beriet der Ausschuss diesen Antrag. Die Fraktionen der CDU und der FDP betonten ihren Willen nach einer einvernehmlichen Verständigung für eine Verfassungsänderung betreffend Rassismus. Man sei davon ausgegangen, dass Diskriminierungen häufig aufgrund von Äußerlichkeiten wie der Hautfarbe erfolgten und dass dieser Aspekt in Artikel 2 Absatz 2 der Landesverfassung bislang noch nicht berücksichtigt werde. Die Aufzählung des Artikels 2 solle zur begrifflichen Klarheit beitragen und jede mögliche Diskriminierung enthalten. Die Ergänzung um die Komponente der Hautfarbe und der äußerlichen Merkmale wäre nach Ansicht von CDU und FDP allumfassend, eindeutig und verifizierbar. Mit der vorgeschlagenen Ergänzung würden alle Merkmale in einer Deutlichkeit zusammengefasst, die man in der Verfassung für notwendig halte. Der Begriff der Rasse sollte aus der Landesverfassung entfernt werden, da es diese Kategorisierungen von Menschen nicht gebe.

Die Fraktionen der SPD, Bündnis 90/Die Grünen und DIE LINKE lehnten den Vorschlag von CDU und FDP zu Artikel 2 Absatz 2 ab. Zum einen erfasse das Merkmal der Hautfarbe nur einen Teilbereich rassistischer Diskriminierung. Zum anderen werde die Ausweitung auf beliebige „äußerliche Merkmale“ dem Charakter der Diskriminierungsverbote des Artikels 2 Absatz 2 nicht gerecht. Dieser folge gerade nicht wie der allgemeine Gleichheitssatz in Absatz 1 einem allumfassenden Ansatz, sondern stelle einzelne Merkmale unter einen besonderen Diskriminierungsschutz. Andere äußerliche Merkmale könnten sich sowohl auf Auffälligkeiten in der Gestik und Mimik oder Besonderheiten in der Sprache erstrecken als auch auf veränderliche äußerliche Merkmale, wie beispielsweise Piercings oder Tattoos. Der allgemeine Gleichheitssatz schütze bereits ausreichend vor Diskriminierungen aufgrund derartiger Merkmale. Ihre Aufnahme in die besonderen Diskriminierungsverbote würde diese tendenziell entwerten. Nicht zuletzt hätte eine Verfassungsänderung, durch die ausgerechnet Rassismus nicht mehr vom Wortlaut der Diskriminierungsverbote in Artikel 2 Absatz 2 adressiert werde, vor dem Hintergrund der gesellschaftlichen Realität eine nicht hinnehmbare Symbolwirkung. Dieser Ansicht schlossen sich CDU und FDP nicht an, da sie auch eine mögliche Diskriminierung aufgrund von körperlichen Merkmalen wie Piercings oder Tattoos von Artikel 2 Absatz 2 umfasst wissen wollen.

In der Sitzung am 22. Februar 2022 brachte die Fraktion DIE LINKE einen weiteren Gesetzgebungsvorschlag ein. Sie beantragte, Artikel 2 der Bremischen Landesverfassung in Anlehnung an die Regelung in der Landesverfassung von Thüringen dahingehend zu ändern, das Wort „Rasse“ durch die Worte „ethnischen Zugehörigkeit“ zu ersetzen. Danach würde Artikel 2 Absatz 2 der Bremischen Landesverfassung wie folgt lauten: „Niemand darf wegen seines Geschlechts, seiner Abstammung, seiner ethnischen Zugehörigkeit, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner sozialen Stellung,

sexuellen Identität, seiner religiösen und politischen Anschauungen bevorzugt oder benachteiligt werden.“

Auch dieser Vorschlag fand letztlich keine verfassungsändernde Mehrheit im Ausschuss. Fraglich sei bereits, ob der Begriff vom Schutzniveau her dem Begriff „Rasse“ entspreche. Laut Duden meint Ethnie eine Menschengruppe (insbesondere Stamm oder Volk) mit einheitlicher Kultur (Duden online, Ethnie, <https://www.duden.de/rechtschreibung/Ethnie>, aufgerufen am 22. November 2022). Entsprechend bedeutet „ethnisch“ laut Duden die [einheitliche] Kultur und Lebensgemeinschaft einer Volksgruppe bezeugend, betreffend (Duden-online, ethnisch, <https://www.duden.de/rechtschreibung/ethnisch>, aufgerufen am 22. November 2022). Ein solches Begriffsverständnis würde zu einer massiven Einschränkung des Schutzbereichs führen, da eine Diskriminierung aus Gründen der „Rasse“ nicht notwendig deckungsgleich sind mit Diskriminierungen aus ethnischen Gründen. Befürchtet wurde auch, dass der Begriff „ethnische Zugehörigkeit“ gruppenbezogene Zuschreibungen fördert, indem er die Vorstellung hervorruft oder verfestigt, es gebe (nach ethnischen Maßstäben) objektiv klar voneinander zu trennende Bevölkerungsgruppen.

Die Mitglieder aller Fraktionen im Ausschuss bedauern, dass eine Verständigung über eine konsensfähige Ersatzformulierung für den Begriff „Rasse“ nicht erzielt werden konnte – trotz anerkennenswerter Bemühungen auf allen Seiten.

Letztlich verständigte sich der Ausschuss im Wege eines Kompromisses einstimmig darauf, in der Präambel das Wort „Arbeitswilligen“ zu streichen und dem Artikel 5 Absatz 1 die Wörter „und geschützt“ anzufügen. Außerdem soll nach Artikel 65 Absatz 1 folgender Absatz 1a eingefügt werden:

(1a) Demokratiefeindlichen Bestrebungen, insbesondere der Wiederbelebung, Verherrlichung oder Rechtfertigung der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft, sowie rassistischen, antisemitischen und sonstigen menschenverachtenden Aktivitäten entschieden entgegenzutreten, ist Verpflichtung aller staatlichen Organisation und Verantwortung jeder und jedes Einzelnen. Die Freie Hansestadt Bremen fördert die Entwicklung einer offenen, vielfältigen und toleranten Gesellschaft sowie eines respektvollen und friedlichen Miteinanders.

Darüber hinaus soll in Artikel 65 Absatz 2 Satz 1 das Wort „Sie“ durch die Wörter „Die Freie Hansestadt Bremen“ ersetzt werden.

Der Ausschuss empfiehlt einstimmig die Bremische Landesverfassung entsprechend der nachfolgenden Beschlussempfehlung zu ändern.

Die Bürgerschaft (Landtag) möge beschließen:

Gesetz zur Änderung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen

Der Senat verkündet das nachstehende, von der Bürgerschaft (Landtag) beschlossene Gesetz:

Artikel 1

Änderung der Bremischen Landesverfassung

Die Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. August 2019 (Brem.GBl. Seite 524, 527 – SaBremR 100-a-1), die zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 11. Mai 2021 (Brem.GBl. Seite 475) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In der Präambel wird das Wort „Arbeitswilligen“ gestrichen.
2. In Artikel 5 Absatz 1 wird der Punkt am Ende durch die Wörter „und geschützt.“ ersetzt.
3. Artikel 65 wird wie folgt geändert:
 - a) Nach Absatz 1 wird folgender Absatz 1a eingefügt:

„(1a) Demokratiefeindlichen Bestrebungen, insbesondere der Wiederbelebung, Verherrlichung oder Rechtfertigung der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft, sowie rassistischen, antisemitischen und sonstigen menschenverachtenden Aktivitäten entschieden entgegenzutreten, ist Verpflichtung aller staatlichen Organisation und Verantwortung jeder und jedes Einzelnen. Die Freie Hansestadt Bremen fördert die Entwicklung einer offenen, vielfältigen und toleranten Gesellschaft sowie eines respektvollen und friedlichen Miteinanders.“

- b) In Absatz 2 Satz 1 wird das Wort „Sie“ durch die Wörter „Die Freie Hansestadt Bremen“ ersetzt.

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

Zu Artikel 1 (Änderung der Bremischen Landesverfassung)

Zu Nummer 1 (Präambel)

Getragen von dem dringenden Wunsch der Frauen und Männer, die nach dem Zweiten Weltkrieg versuchten, aus den Trümmern ein neues Bremen zu schaffen, enthält die 1947 verfasste Präambel das Ziel, dass „allen Arbeitswilligen“ ein menschenwürdiges Dasein gesichert wird“. Diese scheinbare Eingrenzung des Rechts auf ein menschenwürdiges Existenzminimum hat dazu geführt, dass sich zuletzt nicht mehr alle demokratischen Fraktionen der Bürgerschaft vorbehaltlos hinter dem vollen Wortlaut der Präambel versammeln mochten. Dies zeigte sich im Zuge der Vorbereitung einer Resolution anlässlich des 70-jährigen Jubiläums der Bremischen Bürgerschaft im Jahr 2017. Tatsächlich wäre es mit dem durch das Grundgesetz geprägten Verständnis von Menschenwürde nicht zu vereinbaren, nur gegenüber „Arbeitswilligen“ dafür Sorge zu tragen, dass die Voraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein zur Verfügung stehen. Die den entsprechenden Anspruch fundierende Menschenwürde steht allen zu, ist dem Grunde nach unverfügbar und geht selbst durch vermeintlich „unwürdiges“ Verhalten nicht verloren. Das Sozialstaatsprinzip verlangt staatliche Vor- und Fürsorge auch für jene, die aufgrund persönlicher Schwäche oder Verantwortung, Unfähigkeit oder gesellschaftlicher Benachteiligung in ihrer persönlichen und sozialen Entfaltung behindert sind. Da vor diesem Hintergrund der Wortlaut von 1947 missverstanden werden kann und dieses Missverständnis geeignet ist, die Identifikation der Menschen in Bremen und Bremerhaven mit der Präambel ihrer Landesverfassung zu beeinträchtigen, ist es angebracht, das Wort „Arbeitswilligen“ zu streichen.

Zu Nummer 2 (Artikel 5)

Der bisherige Schutzbereich des Artikel 5 Absatz 1 der Landesverfassung beschränkt sich auf die Anerkennung und Achtung der Würde der menschlichen Persönlichkeit durch den Staat und zielt eher auf einen Schutz „vor“ dem Staat. Diese Ausformulierung eines eher passiven Rechts jedes und jeder Einzelnen gegenüber dem Staat wird der überragenden Bedeutsamkeit der Menschenwürde als wichtigstem Grundsatz unserer Rechtsstaatlichkeit und Demokratie nicht in vollem Umfang gerecht. Indem durch die Ergänzung auch vom Staat der Schutz der Würde der menschlichen Persönlichkeit erwartet wird, ist vom Staat nunmehr ein aktives Handeln gefordert. Das Verhältnis besteht auch nicht mehr nur zwischen Individuum und Staat, sondern der damit verbundene Schutzauftrag des Staates muss auch gegenüber dritten Personen im gesellschaftlichen Kontext gewährleistet werden. Demnach wird der Mensch durch diese Ergänzung nicht mehr „nur“ in seiner Würde der menschlichen Persönlichkeit vom Staat geachtet, sondern er wird auch im Verhältnis der Menschen untereinander durch den Staat geschützt. Hierdurch wird ein neuer, mindestens aber erweiterter und eindeutiger Schutzauftrag des Staates formuliert, der

an die Würde der menschlichen Persönlichkeit anschließt, diese meint und betrifft.

Zu Nummer 3 (Artikel 65)

Die Bremische Landesverfassung gründet auf der Ablehnung des Nationalsozialismus. Sie ist durchdrungen von dem Willen, dass sich Diktatur, Rassenhass und Vernichtung nach den furchtbaren Erfahrungen der Jahre 1933 bis 1945 nicht wiederholen sollen. Heute, in Zeiten rechtsterroristischer Anschläge und Amokttaten, ist dieser antifaschistische Geist unserer Landesverfassung wichtiger denn je. Rechtsradikale Gesinnung reicht bis weit in die Mitte unserer Gesellschaft, rechtsextreme Parolen sind wieder salonfähig geworden, und menschenverachtende Rhetorik ist die geistige Saat für rechtsextreme, rassistische, antisemitische und islamfeindliche Gewalttaten.

Das in der Präambel festgeschriebene Bekenntnis gegen den Nationalsozialismus reicht angesichts zunehmender demokratiefeindlicher Bestrebungen sowie der wieder aufkeimenden Formen des Neo-Nationalsozialismus, des Rassismus und des Antisemitismus nicht mehr aus. Das Selbstverständnis des Landes Bremen als weltoffenes und multikulturell geprägtes Bundesland sowie der im demokratischen Konsens bestehende Wille, nationalsozialistischem Gedankengut und seinen menschenverachtenden Irrlehren entgegenzutreten, sollten wegen ihrer fundamentalen Bedeutung Verfassungsrang erhalten.

Notwendig ist aber mehr als ein Bekenntnis der Verfassung – notwendig ist die Verantwortung der gesamten staatlichen Gewalt und jeder und jedes Einzelnen dafür, die Mitmenschlichkeit und Solidarität unserer Gesellschaft immer wieder offensiv zu verteidigen; dafür, Hass und Menschenfeindlichkeit, Rassismus, Islamfeindlichkeit, Antisemitismus und Antifeminismus jederzeit entschieden entgegenzutreten; dafür, miteinander zu leben und nicht gegeneinander. Deshalb ist es an der Zeit, die staatliche und gesellschaftliche Aufgabe, das Wiedererstarken von Nationalsozialismus und Faschismus zu verhindern, als ethische Verpflichtung und ermutigenden Appell ausdrücklich in der Bremischen Landesverfassung zu verankern.

Mit der Ergänzung des Artikels 65 um ein weiteres Staatsziel und mit dem entsprechenden Auftrag an die Bürger:innen soll unmissverständlich verdeutlicht werden, dass demokratiefeindliche Bestrebungen, insbesondere die Wiederbelebung, Verherrlichung oder Rechtfertigung der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft, sowie rassistische, antisemitische und sonstige menschenverachtende Aktivitäten unter keinen Umständen akzeptiert und geduldet werden und dass es eines aktiven staatlichen und gesellschaftlichen Engagements dagegen bedarf. Auch soll damit auf Tendenzen in der Gesellschaft reagiert werden, die darauf gerichtet sind, die Verbrechen des Nationalsozialismus zu verharmlosen und zu negieren. Dem müssen alle demokratischen Kräfte rechtzeitig, gemeinsam und entschieden entgegenwirken. Absatz 1a Satz 2 ergänzt dieses Staatsziel. Hier wird unmissverständlich klargestellt, wie Menschen in der Freien Hansestadt Bremen im Sinne einer offenen gesellschaftlichen Tradition zusammenleben wollen. Diese Art des Zusammenlebens zu fördern ist Ziel und Aufgabe des Landes Bremen.

Bei der Änderung des Artikels 65 Absatz 2 Satz 1 handelt sich um eine redaktionelle Änderung die erforderlich wurde, weil ein neuer Absatz 1a eingefügt wurde.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.

Sülmez Dogan
(Vorsitzende)

Prof. Dr. Maureen Maisha Auma
Behaimstr. 13
10585 Berlin
030 – 28 63 50 75
maureen-maisha.auma@h2.de

An den
nicht-ständigen Ausschuss
125er-Ausschusses der Bremischen Bürgerschaft
Landtag
20. Wahlperiode

Berlin, den 09.04.2021

Schriftliche Stellungnahme zu geplanten Änderungen in der Bremer Landesverfassung

Sehr geehrte Mitglieder des Ausschusses,

ich reiche Ihnen eine schriftliche Stellungnahme zu den folgenden Fragen ein:

Erstens: Welche der vorgeschlagenen Formulierungen an welcher Stelle der Bremer Landesverfassung halten Sie aus verfassungsrechtlicher Sicht für am ehesten geeignet, das bisherige Schutzniveau, das die Landesverfassung gegen rassistische Diskriminierungen bietet, bei Streichung des Begriffes „Rasse“ zu gewährleisten?

Zweitens: Welche Rolle spielt bei der Gewährleistung des Schutzniveaus der Standort einer derartigen Formulierung, insbesondere im Hinblick auf die derzeit diskutierte Verankerung in Artikel 2 oder Artikel 65 der Landesverfassung?

Meine Stellungnahme erfolgt auf der Grundlage der mir überlassenen Dokumente:

- 1) Die an den Ausschuss überwiesenen Anträge
- 2) Eine Synopse der bisherigen Formulierungen

Es handelt sich beim Themenfeld: Gewährleistung des Schutzniveaus/Intersektionale Antidiskriminierungspolitik um einen multi- bzw. transdisziplinären Gegenstand. Meine Stellungnahme erfolgt aus den folgenden fachlichen Perspektiven: kinderrechtliche und kinderpolitische Perspektive; intersektional-rassismuskritische Perspektive; diversitätspädagogische und erziehungswissenschaftliche Perspektive. Diese Stellungnahme enthält keine rechtswissenschaftliche bzw. juristische Fachperspektive.

<p>In der Sache: Welche der vorgeschlagenen Formulierungen an welcher Stelle der Bremer Landesverfassung halten Sie aus verfassungsrechtlicher Sicht für am ehesten geeignet, das bisherige Schutzniveau, das die Landesverfassung gegen rassistische Diskriminierungen bietet, bei Streichung des Begriffes „Rasse“ zu gewährleisten?</p>

Hierzu habe ich die zur Änderung vorgeschlagenen Artikel gesichtet (Präambel, Artikel 2, Artikel 25 und Artikel 19 vs. Artikel 65).

Ich komme zu dem Ergebnis, dass die in der *Präambel* vorgeschlagene Streichung des Dringlichkeitsantrags > Drs. 20/375^{<1} fachlich sinnvoll ist.

Begründung: Sie entspricht anerkennungsphilosophischen Grundprinzipien sowie anerkennungstheoretischen und anerkennungspolitischen Standards. Die Menschenwürde ist voraussetzungslos und vorbehaltlos zu respektieren, unabhängig vom Können und/oder Wollen des einzelnen Menschen.

Ich komme zu dem Ergebnis, dass die in *Artikel 2 der Bremer Landesverfassung* vorgeschlagene Umformulierung im Dringlichkeitsantrag > Drs. 20/375[<] fachlich sinnvoll ist.

Begründung: Die Aktualisierung und Präzisierung des Schutzauftrages gegen rassistisch geprägte Diskriminierung, Aggressionen und Vernichtungsversuche – auch angesichts der anhaltenden gesamtgesellschaftlichen Auseinandersetzung mit und der Aufarbeitung des NSU Komplex (2000 – 2007) sowie von Halle (2019) und Hanau (2020) – ist zeitig und daher dringend geboten. Dabei gilt es, die Fiktion einer natürlichen Aufteilung in ‚Menschenrassen‘ zu kritisieren und zurückzuweisen. Es gilt zugleich, die staatliche Verantwortung für einen umfassenden Schutz vor rassistisch geprägten Behandlungen (Bevorzugungen oder Benachteiligungen) auch bei der Aufarbeitung solcher konkreten gesellschaftlichen Krisen wie beim NSU-Komplex/Halle/Hanau zu sichern.

Ich komme zu dem Ergebnis, dass die in *Artikel 25 der Bremer Landesverfassung* vorgeschlagene Umformulierung im Dringlichkeitsantrag > Drs. 20/375[<] fachlich sinnvoll ist.

Begründung: Aus kinderrechtlicher und kindheitspolitischer Perspektive sowie auf der Grundlage der UN-Kinderrechtskonvention von 1989 (in Kraft getreten 1994), ist die Agency oder Handlungsmacht – das heißt die Möglichkeit einer Person, sich in alle sie betreffenden Angelegenheiten aktiv einzubringen – von Bürger*innen, die sich in der Phase der Kindheit, unbedingt zu beachten und zu fördern bzw. einzufordern. Alle sich in dieser Lebensphase befindenden Bürger*innen haben das Recht, bei sie betreffenden Angelegenheiten mit ihrer spezifischen Perspektive angehört zu werden. Da die jeweilige Verfassung das jeweilige Verhältnis des Staates (samt seiner Institutionen) zu seinen Bürger*innen definiert, ist es wichtig und richtig, hier die staatliche Verantwortung in den Mittelpunkt zu stellen.

Im Antrag > Drs. 20/304^{<2} wird die staatliche Verantwortungsübernahme erst an dritter Stelle genannt. Das erweckt einen individualisierenden Eindruck. Die Eltern, die in ihrer Diversität und auch in ihrer Mehrfachmarginalisierung mit unterschiedlichen Ressourcenzugängen oder erfahrenen Barrieren umgehen müssen, sollen implizit die Hauptverantwortung für die Realisierung dieses enormen gesellschaftlichen Anspruchs übernehmen; gefolgt von sozialen Gemeinschaften und dann erst vom Staat. Hier wird, in der Sprache der Feminist Science Studies, die Verantwortungsperspektive im Modus von „*Fix the Excluded*“³ eingeordnet.

Im Antrag > Drs. 20/375[<] hingegen wird die staatliche Verantwortungsübernahme an prominente Stelle gesetzt. Diese Platzierung stärkt den Eindruck, wieder in der Sprache von Feminist

¹ Dringlichkeitsantrag der Fraktionen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und LINKE vom 5. Mai 2020 (Drs. 20/375).

² Anträge der CDU-Fraktion vom 3. März 2020 (Drs. 20/304) und zu Kinderrechten vom 16. Juni 2020.

³ ‚*Fix the Excluded*‘ bedeutet, dass die Marginalisierten oder Diskriminierten ‚fit‘ gemacht werden sollen, damit sie sich endlich erfolgreich beteiligen können. Sie tragen dabei selber, in erster Linie das Risiko bei Vorfällen von Diskriminierungen darauf aufmerksam zu machen, diese glaubhaft zu präsentieren und plausibel zu begründen.

Science Studies, dass die Verantwortungsperspektive im Modus von „*Fix the Institution*“⁴ und „*Fix the System*“⁵ eingeordnet wird. Letzteres ist die stärkere Perspektive für die Gewährleistung des staatlichen Schutzes und der staatlichen Förderung der Handlungsmöglichkeiten und Anhörungsansprüche von Bürger*innen, die sich in der Phase der Kindheit und Jugend befinden, ergo auch von Kindern und Jugendlichen in Bremen.

In der Sache: Welche Rolle spielt bei der Gewährleistung des Schutzniveaus der Standort einer derartigen Formulierung, insbesondere im Hinblick auf die derzeit diskutierte Verankerung in Artikel 2 oder Artikel 65 der Landesverfassung?

Anknüpfend an meine bisherigen Ausführungen komme ich in der Gegenüberstellung von *Artikel 19 vs. Artikel 65* zu dem Gesamtergebnis, dass die im Dringlichkeitsantrag > Drs. 20/375< vorgeschlagene Platzierung fachlich sinnvoll ist.

Begründung: Ich greife die Argumentation des vorherigen Absatzes auf: Die jeweilige Verfassung definiert das jeweilige Verhältnis des Staates zu seinen Bürger*innen. Es gilt daher, die staatliche Verantwortungsübernahme für eine gerechte, diskriminierungskritische, gleichstellungsorientierte Gestaltung dieses Verhältnisses zu fokussieren. Aus meiner fachlichen Perspektive ist die Platzierung dieser Verantwortung in Artikel 19 weitreichender. Und schließlich komme ich zu dem Ergebnis, dass eine alleinige Änderung/Ergänzung des Artikels 65, wie dies im Antrag > Drs. 20/304< vorgeschlagen wird, nicht hinreichend ist, um das angeforderte Schutzniveau (auch noch einmal angesichts der Aufarbeitung des NSU-Komplexes sowie von Hanau und Halle) zu realisieren.

Mit freundlichen Grüßen.

Prof. Dr. Maureen Maisha Auma



Zu meiner Person:

Professorin für Kindheit und Differenz (Diversity Studies) an der Hochschule Magdeburg-Stendal, am Standort Stendal, seit 2008. Gastprofessorin an der HU Berlin 2014 – 2019. Gastprofessorin an der TU Berlin 2020 - 2021. Aktuell (Sommersemester 2021 und Wintersemester 2021/2021: DiGENet-Gastprofessorin der Diversity and Gender Equality Network der Berlin University Alliance (BUA), am Standort TU Berlin.

⁴ *‘Fix the Institution’* zielt auf einen Kulturwandel auf der Grundlage von Institutionskritik ab. Hier trägt die Institution das Risiko der Thematisierung und Bearbeitung von Beschwerden (Vorfälle von Diskriminierung). Sie trägt auch die Verantwortung für den Abbau von Teilhabebarrrieren.

⁵ *‘Fix the System’* zielt auf einen Systemwandel auf der Grundlage einer Kritik der Strukturen ab. Auch hier findet eine Umkehrung von Verantwortung, samt Risiko für die Thematisierung, Bearbeitung und Veränderung von Diskriminierungen, Exklusionen und Teilhabebarrrieren.

Bremen, 29.03.2021

**Schriftliche Stellungnahme gegenüber dem nichtständigen Ausschuss der Bremi-
schen Bürgerschaft (Landtag) zu den Gesetzentwürfen
aus Drs. 20/375 und Drs. 20/304**

Gliederung:

I. Vorbemerkung	2
1.) Die Einfügung einer „Antirassismusklausel“ in Art. 19 oder Art. 65 BremVerf	2
2.) Streichung oder Ersetzung des Begriffs „Rasse“ in Art. 2 Abs. 2 BremVerf	2
3.) Herangehensweise der Stellungnahme	3
II. Ersatzlose Streichung oder Ersetzung des Begriffs „Rasse“ in Art. 2 Abs. 2 BremVerf	3
1.) Schutzniveau des Art. 2 BremVerf bei ersatzloser Streichung des Be- griffs „Rasse“	3
a) Schutzniveau der besonderen Diskriminierungsverbote (Art. 2 Abs. 2 BremVerf) bei ersatzloser Streichung von „Rasse“	3
b) Schutz vor rassistischer Diskriminierung durch den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 2 Abs. 1 BremVerf)	5
2.) „Antirassismusklausel“ (Art. 19 Abs. 2 BremVerf-E oder Art. 65 Abs. 2 BremVerf-E) als Kompensation für die Streichung von „Rasse“ in Art. 2 Abs. 2?	6
3.) Geeignete Formulierung zur Ersetzung von „Rasse“ in Art. 2 Abs. 2 BremVerf	7
Ergebnis zu Teil II.	8
III. Verortung der „Antirassismusklausel“ in Art. 19 oder in Art. 65 BremVerf?	8
1.) Adressaten und Regelungsgehalt der „Antirassismusklausel“	8
2.) Standorte ähnlicher Bestimmungen in anderen Landesverfassungen	9
3.) Mögliche Standorte der „Antirassismusklausel“ in der Bremischen Lan- desverfassung	10
a) Verortung in Art. 65 BremVerf	10
aa) Verfassungsvergleichende Argumente	10
bb) Inhaltlich-systematische Argumente; Schutzniveau	11
cc) Rechtsförmlicher Hinweis	11
b) Verortung im Ersten Hauptteil (Grundrechte und Grundpflichten), z.B. in Art. 19 BremVerf	12
aa) Systematische Argumente	12
bb) Schutzniveau	12
cc) Verortung innerhalb des Ersten Hauptteils	14
Ergebnis zu Teil III.	15
IV. Fazit	15

I. Vorbemerkung

Ein nichtständiger Ausschuss der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) berät zwei Gesetzentwürfe zur Änderung der Verfassung der Freien Hansestadt Bremen (Antrag der Fraktion der CDU, Drs. 20/304, und Antrag der Fraktionen der SPD, Bündnis 90/ Die Grünen und DIE LINKE, Drs. 20/375).

1.) Die Einfügung einer „Antirassismusklausel“ in Art. 19 oder Art. 65 BremVerf

Nach der Einleitung des mir übersandten Fragenkatalogs sind die Fraktionen der Bürgerschaft sich darüber einig, dass ein erneuertes und deutliches Bekenntnis zu einem toleranten, welt-offenen und multikulturellen Bundesland Bremen in der Landesverfassung erforderlich ist. Drs. 20/375 sieht dazu vor, im Ersten Hauptteil („Grundrechte und Grundpflichten“) dem Art. 19 BremVerf folgenden Absatz anzufügen:

„(2) Die Wiederbelebung oder Verbreitung nationalsozialistischer und faschistischer Bestrebungen, die Verherrlichung des nationalsozialistischen Herrschaftssystems sowie rassistische, antisemitische und weitere menschenverachtende Hetze nicht zuzulassen, ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt und Verantwortung jeder und jedes Einzelnen“.

Drs. 20/304 sieht vor, im Dritten Hauptteil („Aufbau und Aufgaben des Staates“) in Art. 65 BremVerf folgenden Absatz einzufügen:

„(2) Die Wiederbelebung oder Verbreitung nationalsozialistischen Gedankenguts, die Verherrlichung des nationalsozialistischen Herrschaftssystems sowie rassistische und antisemitische Aktivitäten nicht zuzulassen, ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt und Verantwortung jedes Einzelnen“.

Im Folgenden werde ich insoweit (etwas vereinfachend) den Begriff „Antirassismusklausel“ verwenden.

2.) Streichung oder Ersetzung des Begriffs „Rasse“ in Art. 2 Abs. 2 BremVerf

Einigkeit besteht nach der Einleitung zum Fragenkatalog ferner darüber, dass in Art. 2 Abs. 2 BremVerf der Begriff der „Rasse“ gestrichen werden soll. Drs. 20/375 sieht die Ersetzung der Formulierung „seiner Rasse“ durch die Formulierung „aus rassistischen Gründen“ vor. Drs. 20/304 schlägt keine Änderung von Art. 2 BremVerf vor. Da die Einleitung zum Fragenkatalog jedoch einerseits mitteilt, die Streichung des Begriffes „Rasse“ sei Konsens, und andererseits

ausführt, nach Auffassung der CDU- und der FDP-Fraktion impliziere das Verbot der Bevorzugung bzw. Benachteiligung u.a. aus Gründen der Abstammung, Heimat, Sprache und Herkunft bereits ein Diskriminierungsverbot aus rassistischen Gründen, so dass die Einfügung des Wortes „rassistisch“ in Art. 2 BremVerf redundant sei, verstehe ich die Diskussionslage wie folgt: Geeint ist, dass das Wort „Rasse“ aus Art. 2 Abs. 2 BremVerf gestrichen werden soll. Streitig ist, ob anstelle von „Rasse“ eine andere Formulierung einzufügen oder der Begriff ersatzlos zu streichen ist.

3.) Herangehensweise der Stellungnahme

Vor diesem Hintergrund habe ich meine Stellungnahme wie folgt aufgebaut:

1.) Bleibt das bisherige Schutzniveau der Landesverfassung gegen rassistische Diskriminierung gewahrt, wenn der Begriff der „Rasse“ in Art. 2 Abs. 2 BremVerf ersatzlos gestrichen und zugleich eine „Antirassismusklausel“ in Art. 19 oder Art. 65 BremVerf eingefügt wird? Oder bedarf es der Ersetzung des Begriffs „Rasse“ in Art. 2 Abs. 2 BremVerf durch eine andere Formulierung (z.B. „aus rassistischen Gründen“) (unten Ziff. II.)?

2.) Welche Rolle spielt es für das gewährleistete Schutzniveau, ob die „Antirassismusklausel“ in Art. 19 oder in Art. 65 BremVerf verortet wird (unten Ziff. III.)?

II. Ersatzlose Streichung oder Ersetzung des Begriffs „Rasse“ in Art. 2 Abs. 2 BremVerf?

Die Beantwortung dieser Frage erfolgt in drei Schritten: (1) Würde die ersatzlose Streichung des Begriffs „Rasse“ den Gewährleistungsgehalt von Art. 2 BremVerf schwächen? Falls ja: (2) Könnte die Schwächung dadurch kompensiert werden, dass Art. 19 oder Art. 65 BremVerf um eine „Antirassismusklausel“ ergänzt wird? Falls nein: (3) Welche alternative Formulierung könnte in Art. 2 Abs. 2 BremVerf anstelle von „Rasse“ verwendet werden?

1.) Schutzniveau des Art. 2 BremVerf bei ersatzloser Streichung des Begriffs „Rasse“

Das Schutzniveau von Art. 2 BremVerf würde durch eine ersatzlose Streichung des Begriffs „Rasse“ rein rechtlich betrachtet verringert. Praktisch signifikant dürfte diese Verringerung zwar nicht sein. Jedoch wäre sie von unerwünschter symbolischer Bedeutung.

a) Schutzniveau der besonderen Diskriminierungsverbote (Art. 2 Abs. 2 BremVerf) bei ersatzloser Streichung von „Rasse“

Art. 2 Abs. 2 BremVerf verbietet die Bevorzugung oder Benachteiligung eines Menschen wegen seines Geschlechts, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner sozialen Stellung, sexuellen Identität, seiner religiösen und politischen Anschauungen.

„Rasse“ wird verstanden als die Zugehörigkeit zu einer Gruppe mit tatsächlichen oder vermeintlichen biologisch vererbbaaren Merkmalen.¹ Das „Paradebeispiel“ ist die Hautfarbe.² Die anderen in Art. 2 Abs. 2 BremVerf aufgezählten Merkmale – insbesondere Abstammung, Sprache, Heimat und Herkunft – decken nicht vollständig den Bereich ab, in dem der Begriff „Rasse“ vor Diskriminierung schützt. „Abstammung“ ist die natürliche biologische Beziehung zu den Vorfahren.³ Das Merkmal richtet sich insbesondere gegen Sippenhaft und Vetterwirtschaft.⁴ Gemeint ist somit keine ethnische Abstammung, sondern die Abstammung von konkreten Personen. Also: X wird bevorzugt oder benachteiligt, weil sie/ er die Tochter/ der Sohn von Y ist. Das Merkmal „Sprache“ soll die Ungleichbehandlung von Personen aufgrund ihrer Muttersprache verhindern.⁵ „Heimat“ ist die örtliche Herkunft eines Menschen aufgrund von Geburt oder Ansässigkeit im Sinne einer emotionalen Beziehung zu einem prägenden Ort.⁶ Bei Entstehung der Landesverfassung sollte das Merkmal vor allem die Vertriebenen aus dem ehemaligen Osten des Deutschen Reichs schützen.⁷ „Herkunft“ bezeichnet die „sozialstandesgemäße Verwurzelung“; es ging den Verfassungsmüttern und –vätern darum, Diskriminierungen wegen der Zugehörigkeit zu einer „sozialen Klasse“ zu verbieten.⁸ Bei der „Herkunft“ geht es also um die soziale Stellung der Vorfahren, während das Diskriminierungsmerkmal „soziale Stellung“ (das es im GG nicht gibt, sondern nur in der BremVerf) die aktuelle soziale Stellung der betroffenen Person selbst meint.⁹ Die vorgenannten Merkmale weisen somit bestimmte, mehr oder weniger große Teilüberschneidungen mit dem Merkmal „Rasse“ auf. Jedoch ist keines von ihnen mit „Rasse“ identisch und auch in ihrer Summe decken sie nicht vollständig das ab, was das Verbot der Diskriminierung wegen der „Rasse“ verbietet. Dies sei an folgendem Beispiel erläutert: Eine Person, die in Bremen geboren ist, immer in Bremen gelebt hat und Deutsch als Muttersprache spricht, wird allein wegen ihrer Hautfarbe einer Po-

¹ Vgl. Sperlich, in: Fischer-Lescano u.a., Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, Art. 2 Rn. 10; Nußberger, in: Sachs, GG, Art. 3 Rn. 293. Eine Definition des Begriffs wird dadurch erschwert, dass es menschliche „Rassen“ nicht gibt, sondern schon der Begriff als solcher ein rassistisches Konstrukt ist.

² Vgl. Dt. Institut für Menschenrechte (Cremer), Analyse – Das Verbot rassistischer Diskriminierung (2020), S. 21.

³ BVerfGE 9, 124 [128].

⁴ Kischel, in: Epping/ Hillgruber, BeckOK GG, Art. 3 Rn. 225; Sperlich, aaO., Art. 2 Rn. 10.

⁵ Sperlich, aaO., Art. 2 Rn. 10.

⁶ Vgl. BVerfGE 102, 42 (53).

⁷ Sperlich, aaO., Art. 2 Rn. 10.

⁸ Vgl. BVerfGE 9, 124 (128 f.) mit Hinweisen auf die Entstehungsgeschichte des Begriffs in den Beratungen des Parlamentarischen Rates.

⁹ Vgl. Sperlich, aaO., und BVerfGE 9, 124 (129).

lizeikontrolle unterzogen (sog. Racial Profiling), wobei die BeamtInnen die Betroffene/ den Betroffenen zuvor nicht kennen.¹⁰ Die Maßnahme knüpft weder an die Muttersprache der Person an (das ist Deutsch) noch an die „Heimat“, also den Ort, mit dem sie sich wegen ihrer Geburt oder ihres langen Aufenthalts emotional verbunden fühlt (das ist Bremen). Sie wird auch nicht kontrolliert, weil sie der Sohn oder die Tochter einer bestimmten Person ist (Abstammung) oder weil ihre Eltern einer bestimmten sozialen Schicht angehör(t)en (Herkunft). Die PolizeibeamtInnen kannten die Person gar nicht, als sie sich entschlossen, diese zu kontrollieren, und wussten daher nicht, wer ihre Eltern oder Großeltern sind und ob diese Universitätsprofessoren oder Hilfsarbeiter sind/ waren. Die „rassistische“ Polizeikontrolle würde also, wenn der Begriff „Rasse“ aus Art. 2 Abs. 2 BremVerf ersatzlos gestrichen würde, an keines der dort aufgezählten verbotenen Diskriminierungsmerkmale anknüpfen. Dass eine ersatzlose Streichung des Wortes „Rasse“ schutzbereichsverkürzend wäre, ist in der Diskussion im Bund und anderen Ländern weitgehend Konsens.¹¹

b) Schutz vor rassistischer Diskriminierung durch den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 2 Abs. 1 BremVerf)

In der Praxis würde die Schutzlücke, die in Art. 2 Abs. 2 BremVerf bei einer ersatzlosen Streichung von „Rasse“ entstünde, wohl durch Art. 2 Abs. 1 BremVerf („Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich“) geschlossen. Das Verhältnis dieses sogenannten „allgemeinen Gleichheitssatzes“ zu den speziellen Diskriminierungsverboten des Absatzes 2 ist wie folgt: Die Anknüpfung einer unterschiedlichen Behandlung von Personen an die in den besonderen Diskriminierungsverboten aufgezählten Merkmale ist dem Staat zwar nicht völlig absolut, aber doch sehr weitgehend verboten. Sie kann nur durch zwingende bzw. sich unmittelbar aus der Verfassung selbst ergebende Gründe gerechtfertigt werden.¹² Der allgemeine Gleichheitssatz (Art. 2 Abs. 1 BremVerf) verbietet generell die Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichem *ohne hinreichenden sachlichen Grund*.¹³ Für eine rassistische Diskriminierung kann es weder zwingende oder sich unmittelbar aus der Verfassung ergebende noch „hinreichende sachliche“ Gründe geben. Selbst wenn das besondere Verbot der Diskriminierung wegen der „Rasse“

¹⁰ Dieses Beispiel greift eine anschauliche Fallgruppe auf, die in den letzten Jahren bundesweit Gegenstand von Diskussionen und in anderen Bundesländern auch von Gerichtsentscheidungen war. Die Polizei Bremen wurde vom UN-Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung in seinen Bemerkungen zum 19. – 22. Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland vom 31.10.2016 lobend für ihr Engagement gegen Rassismus erwähnt (vgl. https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2fC%2fDEU%2fCO%2f19-22%2fAdd.1&Lang=en, Ziff. 57 f.).

¹¹ Vgl. Brandbg. LT-Drs. 5/7321, S. 3; Dt. Institut f. Menschenrechte, aaO., S. 9; Kutting/ Amin, Mit „Rasse gegen Rassismus“, DÖV 2020, 612 (615); BMJV, Diskussionsentwurf eines Gesetzes zur Ersetzung des Begriffs „Rasse“ in Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG, S. 4; Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE, BT-Drs. 19/20628, S. 7; Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen, BT-Drs. 19/24434, S. 2.

¹² Vgl. Kischel, in: Epping/ Hillgruber, BeckOK GG, Art. 3 Rn. 214; Baer/ Markard, in: von Mangoldt/ Klein/ Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 3 Rn. 432 f.; Langenfeld, in: Maunz/ Dürig, GG, Art. 3 Abs. 3 Rn. 72 f.

¹³ Vgl. Sperlich, aaO., Art. 2 Rn. 6; Kischel, in: Epping/ Hillgruber, BeckOK GG, Art. 3 Rn. 14.

ersatzlos aus Art. 2 Abs. 2 BremVerf gestrichen würde, wäre eine rassistische Diskriminierung daher wohl immer ein Verstoß gegen Art. 2 Abs. 1 BremVerf. Insofern ist darauf hinzuweisen, dass von den Landesverfassungen mit eigenständigem Grundrechtskatalog¹⁴ die bayerische und die rheinland-pfälzische nur einen allgemeinen Gleichheitssatz, aber keine speziellen Diskriminierungsverbote enthalten (Art. 118 Abs. 1 BayVerf; Art. 17 Abs. 1, 2 Verf RP).¹⁵

Gleichwohl bleibt es dabei, dass es bei ersatzloser Streichung von „Rasse“ in Art. 2 Abs. 2 BremVerf keine spezielle landesverfassungsrechtliche Vorschrift zum Schutz vor rassistischer Diskriminierung mehr gäbe. Mit dem von der Bürgerschaft verfolgten Ziel, das Bekenntnis der Landesverfassung gegen Rassismus zu erneuern, würde dies nicht übereinstimmen.

2.) „Antirassismusklausel“ (Art. 19 Abs. 2 BremVerf-E oder Art. 65 Abs. 2 BremVerf-E) als Kompensation für die Streichung von „Rasse“ in Art. 2 Abs. 2?

Die in Drs. 20/304 und Drs. 20/375 vorgesehene Antirassismusklausel wäre kein Äquivalent für das bisher in Art. 2 Abs. 2 BremVerf geregelte Verbot der Diskriminierung wegen der „Rasse“.

Art. 2 Abs. 2 BremVerf enthält ein unmittelbar geltendes, für alle drei Staatsgewalten strikt verpflichtendes, dem Einzelnen subjektive Rechte verleihendes und vor den bremischen Gerichten einklagbares¹⁶ Verbot diskriminierender staatlicher Maßnahmen (vgl. Art. 20 Abs. 2 BremVerf). Würde z.B. eine allein wegen ihrer Hautfarbe von der Polizei kontrollierte Person vor dem Verwaltungsgericht Bremen auf Feststellung der Rechtswidrigkeit dieser Maßnahme klagen, müsste das Gericht prüfen, ob ein Verstoß gegen Art. 2 Abs. 2 BremVerf vorliegt. Vor allem diese klassische Funktion als „Abwehrrecht“ gegen diskriminierende Maßnahmen des Staates zeichnet die verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbote (wie die Grundrechte generell) aus, auch wenn objektiv-rechtliche Wirkungen sowie positive Schutz- und Gewährleistungspflichten in Literatur und Rechtsprechung diskutiert werden.¹⁷

Dagegen scheint mir die beabsichtigte „Antirassismusklausel“ unabhängig davon, ob sie im Hauptteil „Grundrechte und Grundpflichten“ oder im Hauptteil „Aufbau und Aufgaben des Staates“ verortet wird, ihrem Wortlaut und ihrer Begründung nach eine andere Stoßrichtung zu

¹⁴ Einige Landesverfassungen verweisen nur auf den Grundrechtskatalog des GG.

¹⁵ Nur für den Zugang zu öffentlichen Ämtern enthält Art. 19 Verf RP und für den (heute überholten) Erwerb der „bayerischen Staatsangehörigkeit“ Art. 7 BayVerf ein spezielles Diskriminierungsverbot.

¹⁶ Dass es keine Verfassungsbeschwerde zum Staatsgerichtshof gibt, ändert nichts daran, dass die Grundrechte der Landesverfassung in Verfahren vor den anderen bremischen Gerichten geltend gemacht werden können.

¹⁷ Vgl. Langenfeld, in: Maunz/ Dürig, GG, Art. 3 Abs. 3 Rn. 14; Nußberger, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 3 Rn. 233; dasselbe gilt für den allg. Gleichheitssatz, vgl. P. Kirchhof, in: Maunz/ Dürig, GG, Art. 3 Abs. 1 Rn. 292; Nußberger, aaO., Rn. 38.

haben. Es geht hier weniger darum, dass der Staat etwas (nämlich: rassistische Diskriminierungen) unterlassen soll, sondern darum, dass er aktiv etwas entgegenzutreten soll (nämlich: nationalsozialistischen Bestrebungen, rassistischen Aktivitäten bzw. rassistischer Hetze etc.).

¹⁸ Beide Entwürfe nennen als Anlass der Verfassungsänderung nicht rassistisches Verhalten von Staatsorganen, sondern von nichtstaatlichen Akteuren.¹⁹ Die Vorschrift zielt also nicht so sehr auf rassistische Diskriminierungen durch den Staat selbst ab, sondern in erster Linie auf das Eintreten des Staates und der Gesellschaft gegen rassistisches Verhalten von Privatpersonen, Parteien, Vereinen etc. Sie ist daher kein Äquivalent zu Art. 2 Abs. 2 BremVerf.

3.) Geeignete Formulierung zur Ersetzung von „Rasse“ in Art. 2 Abs. 2 BremVerf

Der in Drs. 20/375 vorgeschlagene Begriff „aus rassistischen Gründen“ ist meines Erachtens geeignet, das Wort „Rasse“ zu ersetzen, ohne das Gewährleistungsniveau des Art. 2 Abs. 2 BremVerf abzusenken. Dieselbe Formulierung wird in den Landesverfassungen von Brandenburg und Sachsen-Anhalt verwendet²⁰ und wird in einem Diskussionsentwurf des Bundesjustizministeriums, auf den sich inzwischen die Bundesregierung verständigt hat, für das Grundgesetz vorgeschlagen.²¹ Gegen die Formulierung wird teilweise eingewandt, sie erfordere eine subjektive Diskriminierungsabsicht.²² Diese Lesart ist jedoch keineswegs zwingend. Die „Gründe“ für das Handeln einer Person müssen nicht immer ausschließlich subjektiv verstanden werden; es kann auch „objektive Gründe“ für ein Verhalten geben. Das BMJV weist daher zurecht darauf hin, dass „Gründe“ eben nicht vollständig synonym mit „Beweggründe“ ist.²³ Dem von den Kritikern der Formulierung „aus rassistischen Gründen“ bevorzugten Begriff „rassistisch“ (ohne „aus ... Gründen“) wohnt meines Erachtens dieselbe Ambiguität inne. Auch er kann rein vom Wortsinn her sowohl subjektiv als auch objektiv verstanden werden.²⁴ Dem scheinen sich letztlich auch seine Befürworter bewusst zu sein, denn sie halten es für nötig, in den Begründungen ihrer Vorschläge ausdrücklich klarzustellen, dass „rassistisch“ in einem objektiven Sinne verstanden werden soll.²⁵ Dieselbe Klarstellung könnte auch bzgl. des Begriffs „aus rassistischen Gründen“ in die Begründung der Verfassungsänderung aufgenommen

¹⁸ Vgl. Drs. 20/375, S. 3: „offensiv zu verteidigen“; „entschieden entgegenzutreten“; Drs. 20/304, S. 2: „aktiven staatlichen und gesellschaftlichen Engagements“.

¹⁹ Vgl. Drs. 20/304, S. 2: „im gesamten Bundesgebiet aufkeimenden Formen des Neo-Nationalsozialismus, Rassismus und des Antisemitismus“; „Tendenzen in der Gesellschaft [...], die Verbrechen des Nationalsozialismus zu verharmlosen und zu negieren“. Drs. 20/375, S. 3: „rechtsterroristische Anschläge und Amoktaten“; „rechtsradikale Gesinnung [...] bis weit in die Mitte unserer Gesellschaft“).

²⁰ Art. 12 Abs. 2 Verf BB, Art. 7 Abs. 3 Verf ST.

²¹ Vgl. BMJV, aaO., S. 7.

²² Dt. Institut für Menschenrechte, aaO., S. 24; Gesetzentwurf der Länder HH und TH, BR-Drs. 641/20, S. 2; Bündnis 90/ Die Grünen, aaO., BT-Drs. 19/24434, S. 2.

²³ Vgl. BMJV, aaO., S. 7.

²⁴ So sehen z.B. Kutting/ Amin, aaO., S. 612 (616) den Begriff „rassistisch“ gerade deshalb als nicht geeignet an, weil er ihrem Verständnis nach eine subjektive Komponente beinhaltet.

²⁵ Vgl. Dt. Institut für Menschenrechte, aaO., S. 23 - 25; Gesetzentwurf der Länder HH und TH, BR-Drs. 641/20, S. 3, DIE LINKE, aaO., BT-Drs. 19/20628, S. 8; Bündnis 90/ Die Grünen, aaO., BT-Drs. 19/24434, S. 6.

werden. Dagegen, nur das Wort „rassistisch“ einzufügen, spricht vor allem, dass es sich nicht in die Satzstruktur von Art. 2 Abs. 2 BremVerf einfügt.²⁶ Sämtliche verbotenen Diskriminierungen werden dort durch die substantivische Benennung des Kriteriums bezeichnet und nicht durch ein Adjektiv oder Adverb. Gerade das Diskriminierungsverbot, das nicht nur juristischer Fachtext ist, sondern für die BürgerInnen identitätsstiftend wirken soll, muss auch weiterhin sprachlich flüssig formuliert sein.

Auf die in Art. 2 Abs. 3 Verf TH verwendete Formulierung „ethnische Zugehörigkeit“ sollte nicht zurückgegriffen werden. Dieser Begriff wird weithin als ähnlich problematisch wie „Rasse“ und überdies das Problem des Rassismus einengend verstanden.²⁷

Ergebnis zu Teil II:

Wenn das bisherige Schutzniveau aufrechterhalten bleiben und von der Verfassungsänderung auch nicht das Signal ausgehen soll, ein spezifisches Verbot rassistischer Diskriminierung sei nicht mehr erforderlich, empfiehlt es sich, das Wort „Rasse“ in Art. 2 Abs. 2 BremVerf nicht ersatzlos zu streichen, sondern stattdessen die Wörter „aus rassistischen Gründen“ einzufügen.

III. Verortung der „Antirassismusklausel“ in Art. 19 oder in Art. 65 BremVerf?

Der Frage, welcher Standort der geplanten „Antirassismusklausel“ das höchste Schutzniveau gewährleistet, werde ich in drei Schritten angehen: Zunächst sollen die Adressaten und der Regelungsgehalt der Vorschrift vergegenwärtigt werden (1), dann ein Blick auf die Verortung ähnlicher Vorschriften in anderen Landesverfassungen geworfen (2) und schließlich die Systematik der Bremischen Landesverfassung sowie die Auswirkungen der Verortung auf das Schutzniveau betrachtet werden (3).

1.) Adressaten und Regelungsgehalt der „Antirassismusklausel“

Die geplante „Antirassismusklausel“ zielt, wie bereits oben unter II. 2. ausgeführt, auf ein aktives Eintreten gegen die genannten Erscheinungen ab. Es geht (jedenfalls in erster Linie) nicht um ein Abwehrrecht, sondern um eine Handlungspflicht. Diese soll sowohl den Staat („Verpflichtung aller staatlichen Gewalt“) als auch die Bürgerinnen und Bürger („Verantwortung [jeder und] jedes Einzelnen“) treffen. Dabei sind sich beide Gesetzentwürfe bewusst, dass der

²⁶ So auch für Art. 3 Abs. 3 GG BMJV, aaO., S. 7.

²⁷ Vgl. Kutting/ Amin, aaO., S. 612 (615); Dt. Institut für Menschenrechte, aaO., S. 26; BMJV, aaO., S. 4; Gesetzentwurf der Länder HH und TH, BR-Drs. 641/20, S. 2; DIE LINKE, aaO., BT-Drs. 19/20628, S. 8; Bündnis 90/ Die Grünen, aaO., BT-Drs. 19/24434, S. 2; Brdgbg. LT-Drs. 5/7321, S. 3.

sozusagen „harte“ Regelungsgehalt der Vorschrift begrenzt ist. Die bundesverfassungsrechtlichen Grundrechte der Personen und Parteien, die solche Positionen vertreten (v.a. Art. 5 GG – Meinungsfreiheit –, aber auch Art. 3 Abs. 1, Art. 21 GG – Chancengleichheit der Parteien/ staatliche Neutralitätspflicht), setzen einem Vorgehen des Staates gegen sie Grenzen.²⁸ Die Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger wiederum setzen ihrer „Inpflichtnahme“ durch den Staat zum Eintreten gegen solche Bestrebungen Grenzen. Drucksache 20/375 spricht insofern zurecht davon, die neue Vorschrift enthalte eine „ethische Verpflichtung“ und einen „Appell“; Drs. 20/304 spricht von einem „Staatsziel“. In der Begründung zu einer vergleichbaren Regelung der Brandenburgischen Landesverfassung (Art. 7a Verf BB) ist von einem „deutlichen politischen Signal“ und einer „Motivation für alle couragiert auftretenden Menschen“ die Rede.²⁹ Dennoch scheint es mir nicht ausgeschlossen, der Antirassismusklausel in ihrer an den Staat gerichteten Funktion auch einen (begrenzten) subjektiv-grundrechtlichen Gehalt zu geben (vgl. dazu sogleich unter 3.).

2.) Standorte ähnlicher Bestimmungen in anderen Landesverfassungen

Eine dem Art. 19 Abs. 2 bzw. Art. 65 Abs. 2 BremVerf-E sehr ähnliche Regelung enthält Art. 37a der Verfassung Sachsen-Anhalt.³⁰ Dieser ist im Abschnitt „Staatsziele“ verortet.

Eine anders formulierte, im Kernanliegen aber ähnliche Vorschrift ist Art. 18a Abs. 2 Verfassung Mecklenburg-Vorpommern³¹. Zweck dieser Vorschrift ist es zu verdeutlichen, dass Staat und Öffentlichkeit sich dem Rechtsextremismus entschieden entgegenstellen sollen.³² Sie geht auf eine Volksinitiative zurück und sollte ursprünglich als Art. 10a in den Unterabschnitt „Grundrechte“ aufgenommen werden.³³ In den Ausschussberatungen wurde dann stattdessen aus systematischen Gründen Art. 18a im Unterabschnitt „Staatsziele“ als Standort gewählt.³⁴

Im Grundanliegen ebenfalls ähnlich ist Art. 7a Verfassung Brandenburg³⁵. Seine systematische Stellung ist nicht ganz eindeutig zu erfassen: In der Brandenburgischen Verfassung werden „Grundrechte und Staatsziele“ gemeinsam im 2. Hauptteil geregelt. Dort steht Art. 7a im

²⁸ Vgl. dazu auch Drs. 20/375, S. 4.

²⁹ Vgl. Brdbg LT-Drs. 5/7321, S. 1.

³⁰ „Die Wiederbelebung oder Verbreitung nationalsozialistischen Gedankenguts, die Verherrlichung des nationalsozialistischen Herrschaftssystems sowie rassistische und antisemitische Aktivitäten nicht zuzulassen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt und Verantwortung jedes Einzelnen.“

³¹ „(2) Handlungen, die geeignet sind und in der Absicht vorgenommen werden, das friedliche Zusammenleben der Völker oder der Bürger Mecklenburg-Vorpommerns zu stören und insbesondere darauf gerichtet sind, rassistisches oder anderes extremistisches Gedankengut zu verbreiten, sind verfassungswidrig.“

³² Vgl. MV LT-Drs. 5/640, S. 2 f.

³³ Vgl. MV LT-Drs. 5/640, S. 2 f.

³⁴ Vgl. MV LT-Drs. 5/1003, S. 2, 12.

³⁵ „Das Land schützt das friedliche Zusammenleben der Menschen und tritt der Verbreitung rassistischen und fremdenfeindlichen Gedankenguts entgegen.“

Abschnitt „Freiheit, Gleichheit, Würde“, der auch die „klassischen Grundrechte“ wie z.B. Leben, Freiheit der Person, Meinungsfreiheit, Religionsfreiheit etc. enthält. Dies spricht eigentlich für eine grundrechtliche Einordnung. Dieses Verständnis scheint zunächst bestätigt, wenn man die Gesetzgebungsgeschichte betrachtet: Im ursprünglichen Gesetzentwurf sollte die Antirassismusklausel im 1. Hauptteil „Grundlagen“ in Art. 2 verankert werden,³⁶ dessen Abs. 1 in Grundzügen dem Art. 65 Abs. 1 BremVerf ähnelt. Im Rahmen der Ausschussberatungen wurde sie dann an ihren heutigen Standort verschoben. Der Begründung des Änderungsantrags zufolge soll es sich aber dennoch „nur“ um ein Staatsziel handeln.³⁷

3.) Mögliche Standorte der „Antirassismusklausel“ in der Bremischen Landesverfassung

a) Verortung in Art. 65 BremVerf

Der von Drs. 20/304 vorgeschlagene Standort der Antirassismusklausel (Art. 65 Abs. 2 BremVerf-E) befindet sich im Dritten Hauptteil „Aufbau und Aufgaben des Staates“ im 1. Abschnitt „Allgemeines“ in dem Artikel, der in den Verlagsausgaben der Bremischen Verfassung zumeist die nichtamtliche Überschrift³⁸ „Staatsziele“ trägt. Bisher ist dort das Bekenntnis zu Demokratie, sozialer Gerechtigkeit, Freiheit, Umweltschutz, Frieden und Völkerverständigung (Abs. 1), die Förderung der grenzüberschreitenden regionalen Zusammenarbeit (Abs. 2), sowie das Bekenntnis zum Zusammenhalt der Gemeinden und zu gleichen Lebensverhältnissen (Abs. 3) enthalten.

aa) Verfassungsvergleichende Argumente

Für eine Verortung der Antirassismusklausel bei den Staatszielen spricht zunächst, dass dies auch in den anderen Landesverfassungen, die eine solche Vorschrift enthalten, der vorherrschende Ort ist bzw. die Antirassismusklausel in den dortigen Gesetzgebungsverfahren ausdrücklich als „Staatsziel“ bezeichnet wurde (s.o. Ziff. 2.) Allerdings sind diese Verfassungen in ihrer Struktur nur bedingt mit der Bremischen Landesverfassung vergleichbar. Die Abschnitte „Staatsziele“ in den Verfassungen von Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt umfassen jeweils mehrere Artikel (Art. 11 – 19 Verf MV; Art. 34 – 39 Verf ST). In diesen finden sich zum Teil Inhalte, die in der Bremischen Verfassung im Hauptteil „Grundrechte und Grundpflichten“ (Art. 1 bis 20 BremVerf) verankert sind. Dies gilt z.B. in Bezug auf den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und den Tierschutz (Art. 11a und 11b BremVerf, Art. 12 Abs. 1

³⁶ Vgl. Brdbg LT-Drs. 5/7321.

³⁷ Vgl. Änderungsantrag der Fraktionen SPD, DIE LINKE, CDU, FDP, Bündnis 90/ Die Grünen, Anl. 3 zu Brdbg LT-Drs. 5/8173.

³⁸ Amtliche Artikelüberschriften gibt es in der Bremischen Verfassung nicht.

Verf MV, Art. 35 Verf ST), die Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen (Art. 2 Abs. 4 Satz 2 und 3 BremVerf, Art. 13 Verf MV, Art. 34 Verf ST), die Kulturförderung (Art. 11 Abs. 3 BremVerf, Art. 16 Abs. 1 Verf MV, Art. 36 Abs. 1 Verf ST), die Schaffung angemessenen Wohnraums (Art. 14 Abs. 1 BremVerf, Art. 17 Abs. 2 Verf MV, Art. 40 Verf ST) sowie den Schutz und die Förderung von Menschen mit Behinderungen (Art. 2 Abs. 3 Satz 2 und 3 BremVerf, Art. 17a Verf MV, Art. 38 Verf ST). In den Vorschriften, die in etwa Art. 65 BremVerf entsprechen (Art. 2 Verf MV [Staatsgrundlagen], Art. 2 Verf ST [Grundlagen], Art. 2 Verf BB [Grundsätze der Verfassung]), hat man die Antirassismusklausel in den anderen Landesverfassungen nicht verankert. Im Falle Brandenburgs war dies sogar eine in den Ausschussberatungen bewusst getroffene Entscheidung (s. oben Ziff. 2).

bb) Inhaltlich-systematische Argumente; Schutzniveau

Für eine Verortung in Art. 65 BremVerf spricht auf den ersten Blick der Inhalt der geplanten Antirassismusklausel, soweit sie sich an den Staat richtet. Staatszielbestimmungen werden von der hM definiert als „*Verfassungsnormen mit rechtlich bindender Wirkung, die der Staatstätigkeit die fortdauernde Beachtung oder Erfüllung bestimmter Aufgaben – sachlich umschriebener Ziele – vorschreiben. Sie umreißen ein bestimmtes Programm der Staatstätigkeit und sind dadurch eine Richtlinie oder Direktive für das staatliche Handeln, auch für die Auslegung von Gesetzen und sonstigen Rechtsvorschriften.*“³⁹ Oder, etwas vereinfacht formuliert: „*Offen gefasste Verfassungsnormen, die den Staat verpflichten, auf die Verwirklichung bestimmter Ziele hinzuwirken.*“⁴⁰ Dies dürfte recht zutreffend die Pflichten umschreiben, die die Antirassismusklausel den Staatsorganen auferlegen soll (s.o. Ziff. 1). Allerdings hat die Antirassismusklausel noch eine zweite Dimension, die die BürgerInnen beim Kampf gegen Rassismus (zumindest ethisch) in die Pflicht nimmt (s.o. Ziff. 1). Unter diesem Aspekt wäre sie bei den Staatszielen ein Fremdkörper. Zudem bestünde bei einer Verortung in Art. 65 BremVerf nicht die Möglichkeit, die Verpflichtung des Staates zum Eintreten gegen Rassismus zumindest ansatzweise (auch) als subjektives, gerichtlich durchsetzbares Recht der von Rassismus Betroffenen zu verstehen (vgl. sogleich unten b), bb)). Denn Staatszielbestimmungen unterscheiden sich von Grundrechten gerade dadurch, dass ihnen eine „subjektive Rechtserzwingungsmacht“ (d.h. die Möglichkeit, dass sich ein Individuum vor Gerichten oder Behörden unmittelbar auf sie berufen kann) fehlt.⁴¹

cc) Rechtsförmlicher Hinweis

³⁹ Vgl. Schladebach, Staatszielbestimmungen im Verfassungsrecht, JuS 2018, 118 (119) m.w.N.

⁴⁰ Degenhart, Staatsrecht I, 36. Aufl. 2020, Rn. 593.

⁴¹ Vgl. Schladebach, Staatszielbestimmungen im Verfassungsrecht, JuS 2018, 118 (119 f., 121) m.w.N.

Falls die Bremische Bürgerschaft (Landtag) sich für eine Verortung der „Antirassismusklausel“ in Art. 65 BremVerf entscheiden sollte, rate ich aus rechtsförmlichen Gründen dazu, den neuen Absatz nicht als „Absatz 2“, sondern als „Absatz 1a“ zu nummerieren. Art. 65 BremVerf enthält bereits einen Absatz 2. Um Verwirrung bzgl. eventueller Verweisungsnormen sowie bei der Lektüre älterer Rechtsprechung und rechtswissenschaftlicher Literatur zu vermeiden, sollten existierende Absätze möglichst nicht „unnummeriert“ und neu eingefügte Absätze daher mit „a, b etc...“ nummeriert werden.

b) Verortung im Ersten Hauptteil (Grundrechte und Grundpflichten), z.B. in Art. 19 Brem-Verf

Drs. 20/375 möchte die „Antirassismusklausel“ im Ersten Hauptteil (Grundrechte und Grundpflichten) in Art. 19 verankern, der das Recht und die Pflicht auf Widerstand regelt, wenn „die in der Verfassung festgelegten Menschenrechte durch die öffentliche Gewalt verfassungswidrig angetastet werden“.

aa) Systematische Argumente

Ein Standort im Ersten Hauptteil (Grundrechte und Grundpflichten) würde systematisch zu beiden Stoßrichtungen der „Antirassismusklausel“ passen. Neben den klassischen Abwehrgrundrechten enthält der Erste Hauptteil bereits jetzt eine Reihe von Schutz- und Förderpflichten des Staates, die sozusagen an der Grenze zwischen Grundrechten und Staatszielen angesiedelt sind (vgl. Art. 2 Abs. 3 Satz 1 und 2: Schutz und Förderung von Menschen mit Behinderungen, Art. 2 Abs. 4 Satz 2 und 3: gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern, Art. 11 Abs. 3: Schutz und Förderung des kulturellen Lebens, Art. 11a: Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, Art. 11b: Tierschutz; Art. 14 Abs. 1: Förderung angemessenen Wohnraums). Darüber hinaus enthält er mit den „Grundpflichten“ schon heute bestimmte „Pflichten“ der BürgerInnen zum Handeln im Sinne des Gemeinwohls und zur Verteidigung demokratischer Werte, die nicht als strikte Rechtspflichten, sondern als „moralische Appelle“ bzw. „sittliche Pflichten“ zu verstehen sind (Art. 9 Satz 1 und 2 BremVerf: Verfassungstreue, Teilnahme am öffentlichen Leben und Einsatz für das Gemeinwohl, Art. 10: Pflicht zu gegenseitiger Hilfeleistung, Art. 19: Widerstandspflicht).⁴²

bb) Schutzniveau

Ein Standort im ersten Hauptteil würde zudem die Möglichkeit offen halten, die „Antirassismusklausel“ auch als zumindest begrenzt justiziablen, subjektiven Anspruch der Opfer rassistischer oder rechtsextremistischer Hetze und Gewalt auf ein Einschreiten des Staates zu verstehen.

⁴² Vgl. Blackstein, in: Fischer-Lescano, aaO., Art. 9 Rn. 5, 10, Art. 10 Rn. 1, 5, Art. 19 Rn. 1.

Ein solcher Anspruch ist der Rechtsordnung schon heute nicht völlig fremd. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat aus der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) Handlungspflichten für den Staat als subjektiv-menschenrechtliche Ansprüche der von Rassismus und Rechtsextremismus Betroffenen entwickelt. Diese verpflichten die Behörden z.B., bei der Untersuchung von Gewalttaten eventuelle rassistische Motive zu ermitteln und der spezifischen Natur rassistischer Gewalt Rechnung zu tragen,⁴³ oder gegen rassistische bzw. rechtsextreme Hassrede vorzugehen.⁴⁴ Zwar hat der Staat einen weiten Beurteilungsspielraum, wie er diese Gewährleistungspflichten im Einzelnen erfüllt.⁴⁵ Insbesondere sind die widerstreitenden Grundrechtspositionen der Täter (z.B. Meinungsfreiheit, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, Recht auf ein faires Verfahren) zu berücksichtigen.⁴⁶ Bei evident unzureichendem Vorgehen des Staates gegen rassistische oder rechtsextreme Gewalt oder Hetze kann der oder die Einzelne eine Verletzung seines bzw. Ihres Anspruchs auf staatliches Einschreiten jedoch gerichtlich geltend machen.⁴⁷ In diesem Sinne und in diesen Grenzen könnte auch die „Antirassismusklausel“ der Bremischen Verfassung subjektive Rechte der von den dort genannten Erscheinungen Betroffenen begründen. Der in den Gesetzentwürfen vorgesehene Wortlaut der Bestimmung ließe eine solche Interpretation durchaus zu. In systematischer Hinsicht wäre eine Verortung im Hauptteil „Grundrechte und Grundpflichten“ hierfür eine notwendige, jedoch noch nicht hinreichende Bedingung. Für einige andere Bestimmungen des Ersten Hauptteils, die ebenfalls den Schutz bzw. die Förderung bestimmter Rechtsgüter oder Ziele betreffen, ist in der Rechtswissenschaft umstritten, ob bzw. inwieweit sie subjektive Grundrechte oder „nur“ objektive Staatsziele normieren.⁴⁸ Falls der verfassungsändernde Gesetzgeber die „Verpflichtung aller staatlichen Gewalt“, die in der Antirassismusklausel angesprochenen Erscheinungen „nicht zuzulassen“, nicht nur objektiv verstehen, sondern den Betroffenen zugleich einen (begrenzten) Anspruch auf staatliches Einschreiten geben möchte, dürfte es sich daher empfehlen, dies im Gesetzgebungsverfahren deutlich zum Aus-

⁴³ Vgl. z.B. EGMR, Urte. v. 14.12.2010 - 44614/07 -, Milanovic ./ Serbien, Ziff. 96 f.; EGMR, Urte. v. 24.03.2016 – 48475/09 -, Sakir ./ Griechenland, Ziff. 64 – 73 (beide Entscheidungen abrufbar unter <https://hudoc.echr.coe.int/eng#>).

⁴⁴ Vgl. z.B. EGMR, Urte. v. 10.10.2019 – 4782/18 -, Lewit ./ Österreich, Ziff. 46, 82 ff. (abrufbar unter <https://hudoc.echr.coe.int/eng#> ; auch mit dt. Zusammenfassung).

⁴⁵ Vgl. Grabenwarter/ Pabel, Europäische Menschenrechtskonvention, 7. Aufl. 2021, § 20 Rn. 74.

⁴⁶ Vgl. EGMR, Urte. v. 10.10.2019 – 4782/18 -, Lewit ./ Österreich, Ziff. 82.

⁴⁷ S. z.B. EGMR, Urte. v. 14.12.2010 - 44614/07 -, Milanovic ./ Serbien, Ziff. 96 f. (Beschwerde vor dem EGMR erfolgreich, weil rechtsextreme Angriffe auf Hare Krishna-Anhänger nicht sorgfältig untersucht wurden); EGMR, Urte. v. 24.03.2016 – 48475/09 -, Sakir ./ Griechenland, Ziff. 64 – 73 (Beschwerde vor dem EGMR erfolgreich, weil eine Serie fremdenfeindlicher Gewalttaten von der Polizei jeweils als isolierte „gewöhnliche“ Körperverletzungsdelikte behandelt wurde); EGMR, Urte. v. 10.10.2019 – 4782/18 -, Lewit ./ Österreich, Ziff. 46, 82 ff. (Beschwerde vor dem EGMR erfolgreich, weil eine Verleumdungsklage von Überlebenden des KZ Mauthausen gegen einen Autor, der die Insassen dieses KZ pauschal als „Landplage“ und „Kriminelle“ bezeichnet hatte, von den öster. Gerichten mit dem Argument nicht zugelassen worden war, die Kläger seien durch solche gruppenbezogenen Aussagen nicht persönlich betroffen).

⁴⁸ Vgl. Sperlich, aaO., Art. 2 Rn. 15, 18; Fischer-Lescano, in: ders. u.a., BremVerf, Art. 11 Rn. 16; Schlacke, in: Fischer-Lescano u.a., BremVerf, Art. 11a Rn. 7 ff.; Art. 11b Rn. 5 ff.; Blackstein, aaO., Art. 14 Rn. 6.

druck zu bringen. Bei einer Verortung in Art. 65 BremVerf wäre eine Interpretation der Vorschrift (auch) als subjektives Recht der Betroffenen auf staatliches Einschreiten indes aus systematischen Gründen ausgeschlossen. Dass sie keine subjektiven Rechte begründen, ist gerade das Wesen von Staatszielen (s.o. a) bb).

cc) Verortung innerhalb des Ersten Hauptteils

Innerhalb des Ersten Hauptteils spricht für den in Drs. 20/375 vorgeschlagenen Standort, dass Art. 19 BremVerf mit dem Widerstandsrecht (und der Widerstandspflicht) bereits eine Regelung zum aktiven Schutz der Verfassung vor ihren Feinden enthält. Insoweit könnte man die aus der Antirassismusklausel folgenden Pflichten des Staates und der BürgerInnen durchaus als „Vorfeldregelung“ zum Widerstandsrecht verstehen: Staatsgewalt und Gesellschaft sollen Rassismus, Faschismus etc. schon frühzeitig entgegentreten, damit es erst gar nicht zu einer Situation kommt, in der das Widerstandsrecht in Anspruch genommen werden muss. Allerdings haben Widerstandsrecht und Antirassismusklausel dennoch eine unterschiedliche Stoßrichtung: Das Widerstandsrecht regelt den Widerstand der BürgerInnen gegen den Staat. Dies kommt in Art. 19 BremVerf noch deutlicher zum Ausdruck als in Art. 20 Abs. 4 GG. Denn Art. 19 BremVerf spricht ausdrücklich von dem Fall, dass die Menschenrechte „durch die öffentliche Gewalt“ verfassungswidrig angetastet werden. Dagegen normiert die Antirassismusklausel eine Art Widerstand des Staates und der BürgerInnen gegen rassistische etc. Aktivitäten (anderer) BürgerInnen (s.o. Ziff. 1). Dieser Besonderheit würde meines Erachtens am Besten dadurch Rechnung getragen, dass man der Antirassismusklausel eine eigene Vorschrift im Ersten Hauptteil gibt. Es könnte sich z.B. um einen Art. 19a BremVerf-E handeln; dadurch würde die Nähe zum Widerstandsrecht weiterhin betont. Alternativstandort wäre ein Art. 9a BremVerf-E, was die Nähe zur Verfassungstreuepflicht, die nach Art. 9 BremVerf „jeder“ hat, unterstreichen würde. Auch eine Verortung als Art. 2a im Anschluss an das Diskriminierungsverbot (Art. 2 BremVerf) käme in Betracht. Denkbar wäre schließlich ferner eine sehr prominente Verortung am Anfang des Ersten Hauptteils in einem Art. 1a; dies würde einen Bezug zu den in Art. 1 angesprochenen Werten „Sittlichkeit und Menschlichkeit“ herstellen. Alle drei Standorte erscheinen mir gleichermaßen geeignet und für den Gewährleistungsgehalt gleichwertig. Weniger glücklich wäre dagegen ein Art. 5a, da Art. 5 BremVerf zwar in seinem Abs. 1 die Menschenwürde schützt, dann in Abs. 2 bis 7 aber sehr detailliert die Garantien bei Freiheitsentziehung regelt, was keinerlei Bezug zum Gegenstand der „Antirassismusklausel“ hat.

Ergebnis zu Teil III

Das größtmögliche Schutzniveau wäre gewährleistet, wenn die Antirassismusklausel in den Ersten Hauptteil der Landesverfassung als Art. 1a, Art 2a, Art. 9a oder Art. 19a eingefügt würde.

IV. Fazit

Um das bisherige Schutzniveau der Landesverfassung gegen rassistische Diskriminierung zu erhalten und zusätzlich eine praktisch wirksame Verpflichtung des Staates und sowie eine ethische Pflicht der Gesellschaft zum Eintreten für ein tolerantes, weltoffenes und multikulturell geprägtes Bundesland Bremen in der Landesverfassung zu verankern, empfiehlt es sich, in Art. 2 Abs. 2 BremVerf den Begriff „Rasse“ durch die Formulierung „aus rassistischen Gründen“ zu ersetzen und eine „Antirassismusklausel“ im Ersten Hauptteil der Landesverfassung, vorzugsweise als Art. 1a, Art. 2a, Art. 9a oder Art. 19a BremVerf zu verankern.



Prof. Dr. Kyrill-A. Schwarz, Domerschulstraße 16, 97070 Würzburg

97070 Würzburg
Domerschulstraße 16
Telefon: (0931) 31-8 82335
E-Mail: Kyrill-alexander.schwarz@uni-wuerzburg.de
Sekretariat: E. Fickenscher

Würzburg, den 14.3.2021

Sachverständige Stellungnahme zu den Anträgen

**der Fraktionen der SPD, Bündnis 90/Die Grünen und DIE LINKE „Gesetz zur Änderung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen“
– Drs. 20/375 vom 5.5.2020 –**

und

**der Fraktion der CDU „Gesetz zur Änderung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen“
– Drs. 20/304 vom 3.3.2020**

Mit Schreiben vom 8. März 2021 die Bremische Bürgerschaft um die Erstellung einer gutachterlichen Stellungnahme zu den beiden vorgenannten Anträgen gebeten. Dabei soll auf folgende Fragen eingegangen werden:

1. Welche der vorgeschlagenen Formulierungen an welcher Stelle der Bremer Landesverfassung halten Sie aus verfassungsrechtlicher Sicht für am ehesten geeignet, das bisherige Schutzniveau, das die Landesverfassung gegen rassistische Diskriminierungen bietet, bei Streichung des Begriffes „Rasse“ zu gewährleisten?
2. Welche Rolle spielt bei der Gewährleistung des Schutzniveaus der Standort einer derartigen Formulierung, insbesondere im Hinblick auf die derzeit diskutierte Verankerung in Artikel 2 oder Artikel 65 der Landesverfassung?

Die erbetene gutachterliche Stellungnahme wird hiermit vorgelegt.

I. Vorbemerkungen

Mit den beiden vorgenannten Anträgen aus der Bremischen Bürgerschaft greift der verfassungsändernde Gesetzgeber in Bremen eine verfassungspolitische Diskussion auf, die sowohl in anderen Bundesländern als auch jüngst im Bund zu entsprechenden Änderungsvorschlägen geführt hat

- vgl. insoweit nur den Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD, DIE LINKE, der FDP und von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Änderung der Verfassung des Landes Brandenburg (Antirassismus-Novelle), LT-Drs. 5/7321 v. 21.5.2013 und das Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Brandenburg vom 5.12.2013, GVBl. Nr. 42; siehe ferner auch den Bericht des Ausschusses für Justiz und Verbraucherschutz der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drs. 22/2376 vom 30.11.2020; siehe auf Bundesebene dazu den Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE zur Änderung des Grundgesetzes, BT-Drs. 19/20628 vom 1.7.2020, den Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Änderung des Grundgesetzes, BT-Drs. 19/24434 vom 18.11.2020 sowie zuletzt den Referentenentwurf zur Änderung des Grundgesetzes aus dem BMJV vom 3.2.2021, im Internet unter www.bmjbv.de -

und auch im wissenschaftlichen Schrifttum ihren Widerhall gefunden hat.

- aus jüngerer Zeit *Kischel*, AöR 145 (2020), S. 227 ff.; *Kutting/Amin*, DÖV 2020, S. 612 ff. -

Gemeinsames Anliegen dieser Änderungsvorschläge ist die Erkenntnis, dass das Grundgesetz – und dies gilt auch für entsprechende landesverfassungsrechtliche Bestimmungen – den Begriff der Rasse zwar bewusst zur Abgrenzung gegenüber der missbräuchlichen und verbrecherischen Verwendung des Begriffs durch die Nationalsozialistische Terror-Diktatur verwendet und sich damit von jeder Form von Rasseideologien distanziert hat,

- allgemeine Ansicht, vgl. nur im Schrifttum: *Baer/Markard*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl., 2018, Art. 3 Rn. 472; *Boysen*, in: v. Münch/Kunig, GG, 7. Aufl., 2021, Art. 3 Rn. 179 ff.; *Heun*, in: Dreier, GG, 3. Aufl., 2013, Art. 3 Rn. 129; *Kischel*, AöR 145 (2020), S. 227 (229 f.); *Krieger*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 14. Aufl., 2018, Art. 3 Rn. 79 -

gleichwohl aber die Beibehaltung des Begriffs zumindest dazu führen kann, dass die vom Grundgesetz abgelehnten Ideologien auch im Verfassungstext präsent bleiben

- so beispielsweise *Langenfeld*, in: Maunz/Dürig, GG, 90. Ergl. 2020, Art. 3 Abs. 3 Rn. 45 -

oder durch die Weiterverwendung entgegen der Intention des Grundgesetzes auch noch legitimiert wird.

- zu diesem Aspekt auch *Kischel*, FAZ v. 14.2.2021, im Internet unter www.faz.net, der zu Recht darauf verweist, dass das Grundgesetz insoweit ein deutlich vernehmbares „*nie wieder!*“ proklamiert und damit das benennt, was es bekämpfen will; *ders.*, AöR 145 (2020), S. 227 (229) -

Wenn auch diesbezüglich Einigkeit bestehen mag, so darf nicht übersehen werden, dass ein Diskriminierungsverbot mit der Formulierung „aus rassistischen Gründen“ keineswegs ein im Vergleich zum bisherigen Rechtszustand identisches Schutzniveau garantiert. Abgesehen von der ideologiebehafteten Diskussion über den Begriff „Rassismus“

- dazu ausführlich auch: *Kischel*, AöR 145 (2020), S. 227 (248 ff.) und insbesondere zu Anti-Rassismus als politischem Projekt (258 ff.) -

darf nicht übersehen werden, dass der Austausch des Begriffs „Rasse“ durch den Begriff „aus rassistischen Gründen“ das intendierte Verbot inhaltlich verengt, da der Begriff „rassistische Gründe“ eine entsprechende subjektive Motivation verlangt, die im Einzelfall nachzuweisen oder – was noch problematischer wäre – zu unterstellen wäre. Der bisherige Rechtszustand stellt demgegenüber allein darauf ab, ob eine Diskriminierung vorliegt, nicht aber ob sie auch beabsichtigt war.

- so auch *Wolfrum*, „Abkehr von der Erinnerungskultur“, Leserbrief, FAZ v. 9.3.2021, S. 6 -

In diesem Zusammenhang sei aber auch angemerkt, dass mit der Streichung des Begriffs „Rasse“ – ohne Aufnahme eines neuen Diskriminierungsverbots „aus rassistischen Gründen“ – nicht zwingend eine Absenkung des Schutzniveaus einhergehen muss. So ist zum einen auch für das Grundgesetz anerkannt, dass jedenfalls die Merkmale „Abstammung“ und „Rasse“ durchaus signifikante Übereinstimmungen aufweisen,

- dazu *Baer/Markard*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl., 2018, Art. 3 Rn. 468; *Boysen*, in: v. Münch/Kunig, GG, 7. Aufl., 2021, Art. 3 Rn. 175; *Langenfeld*, in: Maunz/Dürig, GG, 90. Ergl. 2020, Art. 3 Abs. 3 Rn. 43 -

wenn Abstammung auch als „...*die natürliche biologische Beziehung eines Menschen zu seinen Vorfahren...*“ verstanden wird.

- vgl. nur *BVerfGE* 9, 124 (128); *BVerwGE* 17, 359 (363) -

Aber auch die Differenzierungskriterien der Heimat – als örtliche Komponente – und der Herkunft – als schichtenspezifische Komponente – weisen partiell deckungsgleiche Schutzgehalte auf.

Dieser Befund deckt sich im Übrigen mit Art. 1 Abs. 1 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 7. März 1966,

- BGBl. 1969 II, S. 961 -

der neben anderen Kriterien – genannt werden auch Rasse, Hautfarbe, Volkstum – auch die Abstammung und die Herkunft für die Definition von „Rassendiskriminierung“ heranzieht. Insoweit ist es durchaus vertretbar, eine Formulierung, die ein Verbot der Bevorzugung oder Benachteiligung „aus rassistischen Gründen“ normiert, als redundant zu bezeichnen.

- anders beispielsweise in der Bewertung der Referentenentwurf des BMJV, a.a.O., S. 7 der Begründung, wonach die Verwendung des Begriffs „*rassistisch*“ Diskriminierungen kennzeichnen soll, die an gruppenspezifisch tatsächliche oder auch nur behauptete biologisch vererbare Merkmale anknüpfen; zudem soll der Schutz vor Diskriminierungen nicht auf nationalsozialistische Hintergründe beschränkt bleiben; ähnlich auch der Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE zur Änderung des Grundgesetzes, BT-Drs. 19/20628 vom 1.7.2020, S. 8 und der Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Änderung des Grundgesetzes, BT-Drs. 19/24434 vom 18.11.2020, S. 6 -

II. Zu den Fragestellungen des Gutachtauftrags

1. Zu den einzelnen Formulierungsvorschlägen

Welche der vorgeschlagenen Formulierungen an welcher Stelle der Bremer Landesverfassung halten Sie aus verfassungsrechtlicher Sicht für am ehesten geeignet, das bisherige Schutzniveau, das die Landesverfassung gegen rassistische Diskriminierungen bietet, bei Streichung des Begriffes „Rasse“ zu gewährleisten?

Nach der hier vertretenen Ansicht begründet – bei gleichzeitiger Streichung des Begriffes „Rasse“ – das Verbot der Bevorzugung oder Benachteiligung „aus rassistischen Gründen“ keinen verfassungsrechtlichen Mehrwert gegenüber dem ursprünglichen Rechtszustand. Es sei aber ergänzend darauf hingewiesen, dass mit der Formulierung „aus rassistischen Gründen“ der verfassungsändernde Gesetzgeber den Anwendungsbereich des Diskriminierungsverbotes sogar deutlich ausweitet und letzten Endes seinen Inhalt dem politischen und ideologischen Diskurs überantwortet. Wenn nämlich schon in den Sozialwissenschaften die Definitionsschwierigkeiten für den Begriff „Rasse“ anerkannt sind,

- vgl. nur *Priester*, Rassismus und kulturelle Differenz, 1997, S. 13: „Der Terminus des Rassismus ist alles andere als eindeutig definiert.“ -

und wenn „Rassismus“ beispielsweise als ein „...System von Diskursen und Praxen, die historisch entwickelte und aktuelle Machtverhältnisse legitimieren und reproduzieren...“, definiert wird,

- so *Rommelspacher*, Was ist eigentlich Rassismus?, in: Mecheril/Melter (Hrsg.), Rassismuskritik, Bd. 1, 2009, S. 25 (29) -

so läuft ein solches Konzept am Ende auf die Aussage hinaus, dass Rassismus immer diskriminierend ist und jede Diskriminierung in der Konsequenz auch rassistisch ist.

- so auch *Kischel*, AöR 145 (2020), S. 227 (253) -

Gerade wegen der Ideologieanfälligkeit und der – ideologisch nach Belieben zu füllenden – Inhaltsleere eines Begriffes „aus rassistischen Gründen“ ist daher vor der Verwendung in einem Verfassungstext zu warnen. Dies gilt umso mehr, wenn man einen solchen Begriff in den Grundrechtsteil der Landesverfassung aufnimmt und ihn dann auch an der Bindungswirkung von Art. 20 Abs. 2 BremVerf. teilhaben lässt.

Insoweit erweist sich auch der Vorschlag, in die Verfassung einen Schutzauftrag „gegen jedwede gruppenbezogene Verletzung der gleichen Würde aller Menschen“ aufzunehmen, als ein an den Schutzauftrag aus Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG angelehntes Konzept. Das Bundesverfassungsgericht hat zu dieser Bestimmung ausgeführt, dass der Regelungsgehalt über das schlichte Diskriminierungsverbot hinausgeht und „ein Gleichberechtigungsgesetz aufstellt und dieses auch auf die gesellschaftliche Wirklichkeit erstreckt.“

- BVerfGE 92, 91 (109) -

Der materielle Schutzauftrag dieser Regelung – und dies gilt auch für einen Gewährleistungsauftrag des Verbots gruppenbezogener Verletzungen – erschließt sich aber erst aus der dem Gesetz-

geber damit eingeräumten Befugnis, faktische Nachteile durch begünstigende Regelungen auszugleichen.

- dazu auch aus der Rechtsprechung *BVerfGE* 92, 91 (109) unter Hinweis auf *BVerfGE* 74, 163 (180); 85, 191 (207) -

Damit wird aber der Gesetzgeber dazu ermächtigt, auf der Grundlage kaum greifbarer Kriterien politische Vorstellungen unter dem Mantel eines ihn bindenden verfassungsrechtlich normierten Antirassismusschutzauftrags durchzusetzen. Dies erscheint bereits deshalb problematisch, weil schon der Begriff der gruppenbezogenen Verletzung der gleichen Würde aller Menschen in seiner Offenheit kaum einer allgemeingültigen und konsensfähigen Definition zugänglich sein dürfte.

2. Standort einer entsprechenden Verfassungsänderung

Welche Rolle spielt bei der Gewährleistung des Schutzniveaus der Standort einer derartigen Formulierung, insbesondere im Hinblick auf die derzeit diskutierte Verankerung in Artikel 2 oder Artikel 65 der Landesverfassung?

a) Diskriminierungsverbot als gleichheitsrechtliche Regelung im Grundrechtsteil der Landesverfassung

Wie bereits unter II.1. dargelegt, führt eine Normierung eines Diskriminierungsverbotes aus rassistischen Gründen im Bereich der Grundrechtsbestimmungen im 1. Abschnitt der Landesverfassung dazu, dass die Bestimmung an der umfassenden Grundrechtsbindung der öffentlichen Gewalt teilnimmt und damit eine rechtswirksame – und auch prozessual einklagbare – Sicherung des Diskriminierungsverbotes bewirkt; insoweit handelt es sich dann – was im Übrigen auch dem Stand der Grundrechtsdogmatik zur Bindungsklausel in Art. 1 Abs. 3 GG entspricht –

- vgl. insoweit nur *Dreier*, in: *Dreier*, GG, 3. Aufl., 2013, Art.1 III Rn. 27, 32 ff.; *Herdegen*, in: *Maunz/Dürig*, GG, 92. Ergl., 2020, Art. 1 III Rn. 1; *Höfling*, in: *Sachs*, GG, 8. Aufl., 2018, Art. 1 Rn. 82 ff.; *Kunig/Kotzur*, in: v. Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 1 Rn. 72; *Starck*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl., 2018, Art. 1 Rn. 261; *ders.*, *Der demokratische Verfassungsstaat*, 1995, S. 145, 149 ff. -

um das Gegenteil eines bloßen Programmsatzes, den der Gesetzgeber nach freiem Ermessen aktualisieren könnte oder auch nicht. Die Normativität führt zu einer strikten Bindung des Gesetzgebers an die verfassungsrechtlichen Vorgaben; zugleich zeigt sich der zwingende Charakter in einer unmittelbaren und damit gesetzesunabhängigen Grundrechtsgeltung der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung. Wenn effektiver Grundrechtsschutz bedeutet, dass jede staatliche Gewalt umfassend Verantwortung für den Schutz des entsprechenden Grundrechts – und das gilt uneingeschränkt auch für Diskriminierungsverbote – trägt,

- siehe dazu auch *Herdegen*, in: *Maunz/Dürig*, GG, 92. Ergl., 2020, Art. 1 III Rn. 12 -

dann führt diese Lückenlosigkeit der Grundrechtsbindung auch zu einem entsprechenden gerichtlichen Rechtsschutz gegen Grundrechtsbeeinträchtigungen durch den Staat. Das Diskrimi-

nierungsverbot aus rassistischen Gründen erweist sich damit als voll justiziable Verfassungsbestimmung.

b) Die Bedeutung der Antifaschismusklausel

Mit im Einzelnen unterschiedlichen Formulierungen möchten beide Initiativanträge (Drs. 20/375 und Drs. 20/304) eine „Antifaschismusklausel“ in die bremische Landesverfassung aufnehmen, um auf diese Weise „...die besondere Verantwortung aller gegenwärtigen und zukünftigen Generationen...“ für die Verhinderung der Wiederbelebung und Verbreitung nationalsozialistischen Gedankenguts sowie für die Verhinderung rassistischer und antisemitischer Aktivitäten als verpflichtenden Auftrag der Gesellschaft zu dokumentieren.

- vgl. insoweit nur die Begründung zum Gesetzentwurf der Fraktion der CDU vom 3.3.2020, Drs. 20/304, S. 2; weitergehend, und jede Art gruppenbezogener Hetze erfassen wollend, dagegen der Antrag der Fraktionen der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE vom 5.5.2020, Drs. 20/375, S. 4 -

Während mit Bezug auf den Inhalt einer entsprechenden Regelung kaum substantielle Differenzen bestehen, liegen in der Frage des Standortes einer entsprechenden Bestimmung im Verfassungstext die Meinungen weit auseinander. Während der Vorschlag der Regierungsfractionen sich für eine Verankerung der „Antifaschismusklausel“ in der Bestimmung über die Widerstandspflicht in Art. 19 der Landesverfassung (dort dann als Abs. 2) ausspricht, möchte der Vorschlag der CDU-Fraktion das verpflichtende Bekenntnis gegen NS-Ideologie, Rassismus und Antisemitismus als Staatsziel in Art. 65 der Landesverfassung (dort dann ebenfalls als Abs. 2) eingefügt wissen.

aa) Antifaschismusklausel und Widerstandsrecht

Der Gesetzentwurf der Regierungsfractionen rekurriert zuvörderst auf den „antifaschistischen Geist“ der Landesverfassung und fordert daher die – ethische – Verpflichtung der gesamten staatlichen Gewalt und jedes Einzelnen, Mitmenschlichkeit und Solidarität zu verteidigen und entsprechenden Bestrebungen offensiv entgegenzutreten.

- so die Begründung zum Antrag der Fraktionen der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE vom 5.5.2020, Drs. 20/375, S. 3 -

Der Gesetzentwurf stellt diese Pflicht in einen – auch systematischen – Zusammenhang zur Widerstandspflicht in Art. 19 der Landesverfassung und will daher Art. 19 um einen entsprechenden Absatz 2 ergänzen. Mit diesem Ansatz stellt sich indes die Frage nach der Vergleichbarkeit zur Widerstandspflicht – eine Fragestellung, die indes nur mittels einer Analyse der Widerstandsbestimmung überhaupt zutreffend beantwortet werden kann.

Das Widerstandsrecht – so wie es das Grundgesetz als „Recht“ in Art. 20 Abs. 4 GG normiert – ist schon deshalb ein verfassungsrechtlich nicht unproblematisches Recht (gesteigert noch, wenn es wie in der Landesverfassung als „Pflicht“ ausgestaltet ist), weil es bei Lichte besehen Rechtsbruch im Namen einer höheren Legitimität ist, um einem vermeintlich schlimmeren Rechtsbruch vorzubeugen.

- so auch *Isensee*, Das legalisierte Widerstandsrecht, 1969, S. 147; *Schwarz*, in: *Isensee/Kirchhof*, HStR XII, 3. Aufl., 2014, § 282 Rn. 2 -

Zugleich ist das Widerstandsrecht als ein Instrument der Nothilfe an der Grenze von Rechtsstaat und Unrechtsstaat

- vgl. dazu nur *Scholz*, NJW 1983, 705 (707) -

vor allem in Ansehung seiner diffusen tatbestandlichen Voraussetzungen und der ebenso wenig bestimmten Rechtsfolge ein Akt symbolischer Verfassungsgesetzgebung.

- in diesem Sinne auch *Isensee*, Das legalisierte Widerstandsrecht, 1969, S. 33; *Schwarz*, in: *Isensee/Kirchhof*, HStR XII, 3. Aufl., 2014, § 282 Rn. 3; *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, 1980, S. 1510 -

Aber auch der nähere Inhalt des – verfassungsidealistisch überhöhten – Widerstandsrechts macht deutlich, dass die Verfassung mit einem solchen Recht – und dies gilt auch für eine entsprechende Pflicht – ausschließlich Situationen zu erfassen sucht, in denen eine Beseitigung der verfassungsmäßigen Ordnung in toto droht. Nicht erfasst werden die Verweigerung des Rechtsgehorsams aus Gewissensgründen

- vgl. dazu *BVerfGE* 67, 26 (37); *BVerfG*, NJW 1993, 455 (456); instruktiv auch: *FG Köln*, NJW 1985, 3040 -

oder eine Art von allgemeinem zivilen Ungehorsam,

- dazu nur *Enders*, Der Staat 25 (1986), S. 351 ff.; *Frankenberg*, JZ 1984, S. 266 ff.; *Isensee*, DÖV 1983, S. 565 ff.; *Karpen*, JZ 1984, S. 249 ff.; *Klein*, Ziviler Ungehorsam im demokratischen Rechtsstaat, in: *Kaufmann/Schwarz*, Das Parlament im Verfassungsstaat, 2006, S. 37 ff.; *Schwarz*, in: *Isensee/Kirchhof*, HStR XII, 3. Aufl., 2014, § 282 Rn. 5; *Sommermann*, in: *v. Mangoldt/Klein/Starck*, GG, 7. Aufl., 2018, Art. 20 Rn. 348 -

der sich in Wahrheit regelmäßig als schlichter Rechtsbruch im Namen einer angeblichen moralischen Überlegenheit erweist.

- *Schwarz*, in: *Isensee/Kirchhof*, HStR XII, 3. Aufl., 2014, § 282 Rn. 5 -

Aber unbeschadet dieser verfassungsdogmatischen Überlegungen ist das Widerstandsrecht als politisches Grundrecht, das den Bürger innerhalb der Verfassung zum Schutz der Verfassung aktiviert,

- vgl. dazu nur *Scholz*, NJW 1983, 705 (707) -

um auf diese Weise die drohende Beseitigung der verfassungsmäßigen Ordnung zu verhindern oder zumindest substantiell zu erschweren, ein Recht nicht näher definierter und auch nicht definierbarer Handlungen, das aber zumindest zweckgebunden ist.

- siehe insoweit nur *Schwarz*, in: *Isensee/Kirchhof*, HStR XII, 3. Aufl., 2014, § 282 Rn. 16 -

So gewichtig die damit verbundene Aussage – nämlich die Anrufung des Bürgers zum Schutz des Gemeinwesens im Ausnahmefall – ist, so sehr leidet das Widerstandsrecht an seiner mangelnden Durchsetzbarkeit,

- auch das Bundesverfassungsgericht versteht das Widerstandsrecht als subsidiäres Ausnahmerecht, das als Ultima Ratio nur dann Anwendung finden kann, „...wenn alle von der Rechtsordnung zur Verfügung gestellten Rechtsbehelfe so wenig Aussicht auf wirksame Abhilfe bieten, dass die Ausübung des Widerstandsrechts das letzte Mittel zur Erhaltung oder Wiederherstellung des Rechts ist.“ – vgl. nur *BVerfGE* 123, 267 (333) unter Hinweis auf *BVerfGE* 5, 85 (377) -

die es letzten Endes als sachgerecht erscheinen lässt, von einer lediglich appellativen Bestimmung in Verfolgung eines moralisch-educativen Ansatzes zu sprechen.

- vgl. insoweit auch *Schwarz*, in: *Isensee/Kirchhof*, HStR XII, 3. Aufl., 2014, § 282 Rn. 29; *Sommermann*, in: *v. Mangoldt/Klein/Starck*, GG, 7. Aufl., 2018, Art. 20 Rn. 339 -

Wenn aber das Widerstandsrecht – und dies gilt gleichermaßen für die in Art. 19 der Landesverfassung normierte Pflicht zum Widerstand – sich bei Lichte besehen als ein Recht bzw. eine Pflicht erweist, deren materieller Gehalt sich in ihrem symbolischen Charakter erschöpft, dann dürfte auch eine der Widerstandspflicht nachgeordnete Pflicht zum aktiven Bekenntnis gegen Rassismus und Antifaschismus in ihrem materiellen Anspruch schon durch die systematische Zuordnung zu einer Vorschrift wie der Widerstandspflicht substantiell geschwächt werden. Will man die Antifaschismusklausel ernst nehmen und ihr mehr als symbolischen Gehalt zusprechen, dann sollte ihre verfassungsrechtliche Verankerung nicht gerade an der zwar vielleicht symbolträchtigsten, aber zugleich inhaltsleersten (verstanden als justizialer Gehalt) Stelle der Landesverfassung erfolgen. Die Zuordnung zum Widerstandsrecht führt nicht zu einer normativen Überhöhung der Antifaschismusklausel; sie mindert vielmehr ihren eigenen normativen Anspruch auf Durchsetzbarkeit und erweist sich damit als ein bloßes Lippenbekenntnis der Verfassung mit politisch sedierender Wirkung.

bb) Antifaschismusklausel als Staatsziel

Der Gesetzentwurf der CDU-Fraktion geht im Ansatz auch von der Ablehnung des Nationalsozialismus als zentraler Aussage der Landesverfassung aus und möchte mit der Normierung eines (weiteren) Staatsziels zum Ausdruck bringen, dass die Wiederbelebung und Verbreitung nationalsozialistischen Gedankengut sowie die Unterstützung rassistischer und antisemitischer Aktivitäten nicht akzeptiert und geduldet werden darf.

- vgl. insoweit nur die Begründung zum Gesetzentwurf der Fraktion der CDU vom 3.3.2020, Drs. 20/304, S. 2 -

Mit diesem Ansatz stellt sich indes die Frage nach Bedeutung und Wirkungsweise von Staatszielen (auch und gerade im Unterschied zu einer grundrechtlichen Verankerung). Versteht man Verfassungen als Maßstab und Grenze für politisches Agieren – und damit auch als die maßgebliche Begrenzung politischer Gestaltungsspielräume, dann ist zunächst einmal jede Verfassungsaussage prinzipiell auch geeignet, Handlungs- oder auch Unterlassungspflichten zu normieren. Neben Staatsaufgaben und Staatszwecken, Gesetzgebungsaufträgen und Strukturprinzipien sind es dann vor allem die sog. Staatszielbestimmungen als Bestandteile moderner Verfassungstexte, die als Rechtsprinzipien und als unmittelbar geltendes verbindliches Verfassungsrecht mehr oder weniger abstrakte programmatische Vorgaben formulieren, die der Staat umsetzen hat, wobei dem Staat ein weiter politischer Gestaltungsspielraum bei der Frage des „Wie“ der Umsetzung zu-

kommt. Entscheidend – und ihrem Charakter als sog. Optimierungsgeboten entsprechend – ist, dass Staatsziele durch Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung so gut wie möglich rechtlich und faktisch verwirklicht werden, ohne dass indes den Staatszielen a priori ein Vorrang gegenüber anderen Verfassungsprinzipien oder verfassungsrechtlichen Grundaussagen zukommt.

Allerdings ist auch bei sog. Staatszielen zu berücksichtigen, dass sie sich oftmals ebenfalls als lediglich appellative Normen zur Verwirklichung einer an sich gerade nicht justiziablen politischen Programmatik erweisen und damit zugleich die Gefahr mit sich bringen, die notwendige Offenheit des demokratisch legitimierten Prozesses durch die normative Festschreibung von Staatszielen zu verengen und zugleich das politische Ermessen des Parlaments bzw. – in Bremen – der Bürgerschaft verfassungsrechtlich zu determinieren.

- siehe zur Kritik auch *Isensee*, in: ders./Kirchhof, HStR IV, 3. Aufl., 2006, § 73 Rn. 49 -

Gleichwohl eignet sich die Form des Staatsziels als am besten, um die Inpflichtnahme von Staat und Gesellschaft gegen Nationalsozialismus, Rassismus und Antisemitismus auch verfassungsrechtlich abzubilden. Das belegt schon ein Blick auf die gängige Definition eines Staatsziels. Staatszielbestimmungen sind „...*Verfassungsnormen mit rechtlich bindender Wirkung, die der Staatstätigkeit die fortdauernde Beachtung oder Erfüllung bestimmter Aufgaben – sachlich umschriebener Ziele – vorschreiben. Sie umreißen ein bestimmtes Programm der Staatstätigkeit und sind dadurch eine Richtlinie oder Direktive für das staatliche Handeln, auch für die Auslegung von Gesetzen und sonstigen Rechtsvorschriften. Im Regelfall wendet sich eine Staatszielbestimmung an den Gesetzgeber, ohne dass damit ausgeschlossen sein muss, dass die Norm auch eine Auslegungsrichtlinie für Exekutive und Rechtsprechung ist. Eine Staatszielbestimmung überlässt es der politischen Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers, in welcher Weise und zu welchem Zeitpunkt er die ihm eingeschärfte Staatsaufgabe durch Gesetz erfüllt (...).*“

- Bundesministerium des Innern/Bundesministerium der Justiz (Hrsg.), Bericht der Sachverständigen-Kommission, 1983, S. 21; auch die Gemeinsame Verfassungskommission aus Mitgliedern des Bundestages und des Bundesrates hat sich dieser Definition angeschlossen, vgl. dazu den Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission vom 5.11.1993, BT-Drs. 12/6000, S. 77; dazu ausführlich auch im Schriftum: *Merten*, DÖV 1993, S. 368 (369 f.); *Stern*, Staatsziele und Staatsaufgaben in verfassungsrechtlicher Sicht, in: Bitburger Gespräche, 1984, S. 5 (8 ff.); *Wienholtz*, AöR 109 (1984), S. 532 (537 ff.) -

Will man dies etwas weniger sperrig ausdrücken, so sind Staatszielbestimmungen offen gefasste Verfassungsnormen, die den Staat verpflichten, auf die Verwirklichung bestimmter Ziele hinzuwirken.

- so *Degenhart*, Staatsrecht I, Staatsorganisationsrecht, 36. Aufl., 2020, S. 216 Rn. 588 -

Staatsziele als objektiv-rechtliche Verfassungssätze erheben mithin gesellschaftliche und politische Forderungen in den Rang einer Verfassungsnorm und begründen damit eine verfassungsrechtliche Pflicht der an die Verfassung gebundenen staatlichen Gewalten; sie sind zukunftsweisend und zugleich realisierungs- und konkretisierungsbedürftig, wobei das jeweilige Maß von der inhaltlichen Bestimmtheit und dementsprechend von der Notwendigkeit gesetzgeberischer Konkretisierung abhängt. Während also die Verfassung das „Ob“ eines bestimmten Staatsziels vorgibt, räumt sie beim „Wie“ – also der Aufgabenerfüllung – dem zuvörderst berufenen demo-

kratisch legitimierte Gesetzgeber einen weiten Beurteilungs- und Gestaltungsspielraum ein. Zudem steht die Verwirklichung von Staatszielbestimmungen unter dem Vorbehalt des Möglichen,

- so *BVerfGE* 33, 303 (333); 75, 40 (68); 87, 1 (35); 90, 107 (116); 97, 332 (349); 103, 242 (259); 105, 73 (132); 112, 50 (66) – std. Rspr., zuletzt auch *BVerfGE* 147, 253 (306 f.) -

um auf diese Weise sicherzustellen, dass auch die finanziellen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen bei der Erfüllung politischer Zielvorgaben in Ansatz zu bringen sind.

Insoweit ist davon auszugehen, dass Staatszielbestimmungen als Zielvorgaben zwar einerseits den Gestaltungsspielraum des demokratischen Gesetzgebers einschränken, dass sie aber umgekehrt auch aus anderen verfassungsrechtlichen Erwägungen Beschränkungen erfahren können. Damit sind aber einseitige Prioritätsentscheidungen ausgeschlossen, weil auch Staatszielbestimmungen keine strikten Vorzugsregeln für die Lösung eines Zielkonflikts enthalten. Die zentrale Funktion von Staatszielen ist in der appellativen Inpflichtnahme aller staatlichen Gewalt zur fortdauernden Beachtung zu sehen; Staatsziele haben insoweit auch einen unstrittig edukatorischen Charakter.

- vgl. insoweit nur *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, 3. Aufl., 2015, Art. 20a Rn. 25 -

Vor diesem Hintergrund kann auch eine entsprechende Staatszielbestimmung in Art. 65 der Landesverfassung so verstanden werden, dass ihr das Handlungsgebot zur aktiven Bekämpfung entsprechender Bestrebungen zu entnehmen ist, dass aber zugleich der staatlichen Gewalt die Wahl der entsprechenden Mittel vorbehalten bleibt. Dabei ist aber auch zu berücksichtigen, dass schon wegen des Gedankens der Einheit der Verfassung

- so *BVerfGE* 19, 206 (220); 28, 243 (261); 33, 23 (29); 44, 37 (49 f.); 49, 24 (56); 52, 223 (246 f.); 107, 104 (118); ausführlich zur Einheit der Rechtsordnung als Auslegungsargument auch *Rüthers/Fischer/Birk*, Rechtstheorie mit Juristischer Methodenlehre, 11. Aufl., 2020, Rn. 276 ff. -

kein pauschaler Vorrang einzelner Normtypen gegenüber anderen Bestimmungen einer Verfassung besteht, so dass weder von einem grundsätzlichen Vorrang grundrechtlich geschützter Freiheit gegenüber einem Staatsziel noch von einem Vorrang des jeweiligen Staatsziels gegenüber den grundrechtlichen Gewährleistungen a priori ausgegangen werden kann.

- grundlegend dazu: *BVerfGE* 30, 173 (193); siehe auch *BVerwG*, NJW 1995, 2648 (2649) -

Staatsziele und Grundrechte sind nicht nur formal, sondern auch inhaltlich grundsätzlich gleichrangig und gleichgewichtig; strikte Vorzugsregelungen für auftretende Zielkonflikte ergeben sich nicht aus der Verfassung.

Insgesamt belässt damit eine als Staatsziel ausgestaltete „Antifaschismusklausel“ der staatlichen Gewalt hinreichend viel Spielraum, diesen Auftrag entsprechend politisch umzusetzen, ohne damit zugleich eine einseitige Priorisierung vorzunehmen.

gez. Prof. Dr. Kyrill-A. Schwarz

Prof. Dr. Tarik Tabbara, LL.M. (McGill)
Professur für Öffentliches Recht,
insbesondere deutsches und europäisches Sicherheitsrecht



Hochschule für
Wirtschaft und Recht Berlin
Berlin School of Economics and Law

**Fachbereich Polizei und
Sicherheitsmanagement**

T +49 (0)30 30877-2894
F +49 (0)30 30877-2769
E Tarik.Tabbara@hwr-berlin.de

Haus 1 1.1004
Alt-Friedrichsfelde 60
10315 Berlin
www.hwr-berlin.de

Berlin, 6. April 2021

**Schriftliche Stellungnahme gegenüber dem nicht ständigen Ausschuss
nach Art. 125 BremLV zu Fragen betreffend Gesetzesentwürfe zur
Änderung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen im
Hinblick auf den Schutz vor rassistischer Diskriminierung:**

der Fraktionen der SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke: Gesetz zur
Änderung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen,

- Drs. 20/375 vom 05.05.2020 -

und

der Fraktion der CDU: Gesetz zur Änderung der Landesverfassung der Freien
Hansestadt Bremen,

- Drs. 20/304 vom 03.03.2020 -

Gerne komme ich der Bitte des nicht ständigen Ausschusses nach Art. 125
BremLV zur schriftlichen Stellungnahme zu folgenden beiden Fragen nach:

1. Welche der vorgeschlagenen Formulierungen an welcher Stelle der Bremer
Landesverfassung halten Sie aus verfassungsrechtlicher Sicht für am
ehesten geeignet, das bisherige Schutzniveau, das die Landesverfassung

gegen rassistische Diskriminierungen bietet, bei Streichung des Begriffes „Rasse“ zu gewährleisten?

2. Welche Rolle spielt bei der Gewährleistung des Schutzniveaus der Standort einer derartigen Formulierung, insbesondere im Hinblick auf die derzeit diskutierte Verankerung in Artikel 2 oder Artikel 65 der Landesverfassung?

A. Gegenstand der Stellungnahme

Die Fragen des Ausschusses nach Art. 125 BremLV betreffen die Diskussion um die Streichung bzw. Ersetzung des Begriffes „Rasse“ in Art. 2 Abs. 2 BremLV (spezielle Diskriminierungsverbote). Hierzu liegen verschiedene Gesetzentwürfe zur Änderung der Bremischen Landesverfassung vor:

1. Ein Dringlichkeitsantrag der Fraktionen der SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke: Gesetz zur Änderung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen, Drs. 20/375 vom 05.05.2020. Der Antrag sieht im speziellen Diskriminierungsverbotstatbestand die Ersetzung von „wegen seiner Rasse“ durch „aus rassistischen Gründen“ vor. Zudem sieht der Antrag in Art. 19 BremLV die Aufnahme einer antinationalsozialistischen/antifaschistischen Klausel, die sich u.a. auch noch gegen antisemitische und rassistische Hetze ausspricht, vor.

2. Der Antrag der Fraktion der CDU: Gesetz zur Änderung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen, Drs. 20/304 vom 03.03.2020, sieht in der Staatszielbestimmung der Bremischen Landesverfassung (Art. 65 BremLV) die Aufnahme einer antinationalsozialistischen Klausel vor, die sich auch gegen antisemitische und rassistische Aktivitäten ausspricht.

Die Diskussion zur Änderung der Bremischen Landesverfassung findet vor dem Hintergrund einer breit geführten Diskussion zur Ersetzung des – inzwischen sehr weitgehend – als problematisch angesehenen Begriffes „Rasse“ in den Verfassungen der Länder und im Grundgesetz statt.¹

¹ Ein kurzer Überblick bei: Hendrik Cremer, Das Verbot rassistischer Diskriminierung, Deutsches Institut für Menschenrechte 2020, S. 10 f.



B. Zu Formulierung und Standort des Schutzes vor rassistischer Diskriminierung

1. Überwindung einer verfehlten verfassungsrechtlichen Grammatik als Voraussetzung für einen effektiven Schutz vor rassistischer Diskriminierung

Das Vorhaben, in dem besonderen Diskriminierungsverbot des Art. 2 Abs. 2 BremLV das Verbot der Benachteiligung oder Bevorzugung „wegen seiner Rasse“ durch ein ausdrückliches Verbot rassistischer Diskriminierung zu ersetzen, begrüße ich nachdrücklich.² Auch wenn kein Zweifel daran besteht, dass die Verwendung des Rassebegriffs in der Bremer Landesverfassung wie auch im Grundgesetz und anderen Landesverfassungen keiner irgendwie gearteten Fortsetzung einer Rassenideologie folgt, ist die bestehende Formulierung des Diskriminierungstatbestandes höchst problematisch. Dabei geht es nicht etwa um eine Anpassung des Verfassungstextes an den politischen Zeitgeist. Problematisch ist nämlich nicht nur der Rassebegriff, der – zumindest sprachlich, aber nicht nur – die Vorstellung von der Existenz unterschiedlicher menschlicher „Rassen“ fortschreibt; noch problematischer für die Rechtspraxis ist, dass das Diskriminierungsverbot „wegen seiner Rasse“ eine verfehlte verfassungsrechtliche Grammatik formuliert, die ein wesentlicher Grund dafür sein dürfte, dass dieses Diskriminierungsverbot in der Rechtspraxis in Deutschland bisher so gut wie keine Rolle gespielt hat.³ In einem abweichenden Votum sprach der Bundesverfassungsrichter Simon im Jahre 1983 davon, dass das in Art. 3 Abs. 3 GG enthaltene „Diskriminierungsverbot ein merkwürdiges Schattendasein“ führt.⁴ An diesem verfassungsrechtlichen Befund hat sich bislang kaum etwas geändert.

Verstanden als zu subsumierender Tatbestand legt die Formulierung nämlich nahe, dass eine Benachteiligung oder Bevorzugung „wegen seiner Rasse“ erfolgt. Das ist im Falle rassistischer Diskriminierung aber die falsche Perspektive. Es geht nicht um die tatsächlichen oder

² Tarik Tabbara, Der Begriff „Rasse“ muss aus dem Grundgesetz, Die Welt-online, 26.06.2020, abrufbar unter: <https://www.welt.de/debatte/kommentare/article210442205/Verfassungsdiskussion-Der-Begriff-Rasse-muss-aus-dem-Grundgesetz-gestrichen-werden.html>.

³ Cengiz Barskanmaz, Recht und Rassismus, 2019, S. 2 f.; Isabelle M. Kutting/Nazia Amin, Mit „Rasse“ gegen Rassismus?, DÖV 2020, S. 612, 613; Doris Liebscher, Das Problem heißt Rassismus, Verfassungsblog, 11. Juni 2020, abrufbar unter: Verfassungsblog.de.

⁴ BVerfGE 63, 266, 303 Rn. 81. Noch jüngst wurde diesbezüglich von einem „erfreulichen Schattendasein“ gesprochen, was allerdings auf der höchst problematischen Annahme beruht, dass von der Abwesenheit von Rechtsprechung zu dem rassistischen Diskriminierungsverbot auf die Abwesenheit von rassistischen Diskriminierungen zu schließen sei: Uwe Kischel, Rasse, Rassismus und Grundgesetz, 145 AöR (2020), S. 227, 228.



vermeintlichen Merkmale, die eine benachteiligte Person besitzt („*seiner* Rasse“)⁵ und es geht erst recht nicht darum, ob eine Benachteiligung erfolgt, *weil* eine Person irgendwelche Merkmale hat („*wegen seiner* Rasse“). Soll das Diskriminierungsverbot nicht zumindest strukturell den rassistischen Blick wiederholen, muss es darum gehen, Person vor Benachteiligungen zu schützen, die erfolgen, weil ihr – bewusst oder unbewusst – bestimmte Eigenschaften rassistisch zugeschrieben werden. **Schon der Wortlaut des Diskriminierungstatbestands sollte daher klar machen, dass nicht nach der „Rasse“ als Grund für die Diskriminierung zu fragen ist, sondern ob die Benachteiligung Folge rassistischer Zuschreibungen ist.**⁶

Dass sich die Rechtspraxis schwer damit tut, das Diskriminierungsverbot in seiner jetzigen Formulierung anzuwenden, lässt sich an der neueren Rechtsprechung zum polizeilichen *racial profiling* ablesen.⁷ Diese Rechtsprechung befasst sich zwar durchaus kritisch mit dieser problematischen polizeilichen Praxis, die Personen anhand von äußeren Merkmalen wie „Hautfarbe“ oder „nordafrikanisch“ etc. für die Durchführung polizeilicher Maßnahmen selektiert, ohne dass es hierfür eine hinreichende polizeiliche Erkenntnisse gibt. Der Rassebegriff wird in diesen Entscheidungen allerdings im Wesentlichen vermieden⁸ oder ohne jede Problematisierung mit „Hautfarbe“ kurzgeschlossen.⁹

Eine Kammerentscheidung vom 2. November 2020 ist die erste Entscheidung, in der sich das Bundesverfassungsgericht überhaupt etwas eingehender mit dem Diskriminierungsverbot „wegen seiner Rasse“ befasst hat. Bemerkenswerter Weise distanziert sich die 3. Kammer des 1. Senats deutlich von der bislang in der Literatur und Instanzgerichtsbarkeit gängigen „Tatbestandslesart“ des Diskriminierungsverbots „wegen seiner Rasse“: Nicht nur setzt die

⁵ Isabelle M. Kutting/Nazia Amin, Mit „Rasse“ gegen Rassismus?, DÖV 2020, S. 612, 615 problematisieren ebenfalls die Verwendung des Possesivpronomens („seiner“).

⁶ Isabelle M. Kutting/Nazia Amin, Mit „Rasse“ gegen Rassismus?, DÖV 2020, S. 612, 614, kritisieren hier zu recht, dass in der verfassungsrechtlichen Kommentarliteratur vielfach auf wirklich oder vermeintlich vererbare Eigenschaften abgestellt wird und als Beispiele „Zigeuner“, Juden, Farbige, Mischlinge“ angeführt werden. Vgl. auch Hendrik Cremer, Das Verbot rassistischer Diskriminierung, Deutsches Institut für Menschenrechte 2020, S. 17 f.

⁷ Doris Liebscher, Das Problem heißt Rassismus, Verfassungsblog, 11. Juni 2020, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/das-problem-heisst-rassismus/>.

⁸ VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 13.02.2018 – 1 S 1469/17 Rn. 50 ff. obwohl die einzige kontrollierte Person im Zug eine Nicht-weiße Person war.

⁹ OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 21.04.2016 – 7 A 111108/14 –, juris Rn. 104-108; OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 07.08.2018 – 5 A 294/16 –, juris Rn. 48-58.



Kammer „Rasse“ konsequent in Anführungszeichen. Entscheidender ist, dass sie den Zweck des verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbots darin festmacht, dass sich dieser „gegen rassistische Diskriminierung wendet“.¹⁰ Die Kammer des Bundesverfassungsgerichts hat in diesem arbeitsrechtlichen Fall, in dem es um eine diffamierende Äußerung („Ugah, Ugah“) unter Betriebsräten ging, in begrüßenswerter Weise das im Grundgesetz enthaltene Diskriminierungsverbot in gewisser Weise „umgetextet“: Die Kammer subsumiert an keiner Stelle die „Rasse“, sondern konzentriert sich auf die Würdeverletzung (Art. 1 Abs. 1 GG), die in der Adressierung eines Menschen als Affen liegt und damit seine Anerkennung als Gleicher verletzt.

Mit dieser Kammerentscheidung ist das beschriebene verfassungsrechtliche „Rasse“-Problem aber keineswegs behoben. Nicht nur bleibt es bei der problematischen Verwendung des Begriffs „Rasse“ in Verfassungstexten. Auch wenn sich die Gerichtspraxis in der Regel an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts orientiert, ist es mitunter ein durchaus langwieriger Prozess, bis solche Richtungsänderungen aus Karlsruhe in der Fläche der Fachgerichte ankommen. Das gilt umso mehr als hier bislang nur eine Kammerentscheidung vorliegt, die im Vergleich mit den Senatsentscheidungen nur geringe Bindungskraft hat.¹¹ Hinzu kommt, dass die Auslegung durch die Kammer sich nicht aus dem Wortlaut der Verfassung ableitet, sondern dieser hier vielmehr – wie dargelegt – eine andere Auslegung nahelegt, was ebenfalls eine einfache „Umsetzung“ der Entscheidung in der Fläche erschweren dürfte.

Angesichts der geringen praktischen Bedeutung, die die bisherigen bundes- und landesverfassungsrechtlichen Verbote der Benachteiligung oder Bevorzugung „wegen seiner Rasse“ in der gerichtlichen Praxis erfahren haben, sollte nicht allein die Gewährleistung des „bisherigen Schutzniveaus“ (s. 1. Frage des Ausschusses) Maßstab und Ziel der Verfassungsänderung sein. **Vielmehr sollte es darum gehen, eine solche Änderung der**

¹⁰ BVerfG-K, Beschl. v. 02.11.2020 – 1 BvR 2727/19, Rn. 11.

¹¹ Graßhof in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge (Hrsg.), Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 60. EL Juli 2020, § 93c Rn. 36.



Verfassung vorzunehmen, die eine verfassungsrechtliche Entfaltung des Verbotes rassistischer Diskriminierung im Vergleich zur bisherigen Rechtslage begünstigt.¹²

2. Zum Vorschlag einer ersatzlosen Streichung des Begriffs „Rasse“ in Art. 2 Abs. 2 BremLV

In der Vorbemerkung des Ausschusses zu den beiden Fragen, zu denen eine Stellungnahme erbeten wurde, heißt es, dass nach Auffassung der CDU- und der FDP in Art. 2 Abs. 2 BremLV eine Aufnahme des Begriffs „rassistisch“ überflüssig sei, da das in diesem Artikel enthalten Bevorzugungs- und Benachteiligungsverbot u.a. aus Gründen der Abstammung, Heimat, Sprache und Herkunft „ein Diskriminierungsverbot aus rassistischen Gründen bereits impliziert“.

Die Merkmale der Abstammung, Heimat, Sprache und Herkunft erfassen jedoch nach dem traditionellen Verfassungsverständnis zu diesen in Art. 3 Abs. 3 GG im Wesentlichen wortgleich enthalten Merkmalen keine rassistischen Diskriminierungen. Daher würde sich eine Schutzlücke durch die ersatzlose Streichung ergeben.¹³

Die Merkmale Abstammung, Heimat, Sprache und Herkunft werden von der Rechtsprechung in einem wesentlichen engeren Sinne verstanden, die mit dem historischen Kontext der Verfassungsgebung zusammenhängen. Sprache und Heimat werden so vor allem als Diskriminierungsverbote im Kontext von Flucht und Vertreibung nach dem 2. Weltkrieg

¹² Manche Autor:innen (u.a. Cengiz Barskanmaz, *Recht und Rassismus*, 2019, S. 378; ders./Nahed Samour, *Das Diskriminierungsverbot aufgrund der Rasse*, 16.06.2020, abrufbar unter: Verfassungsblog.de; Elisabeth Kaneza, *Black Lives Matter*, 14.07.2020, abrufbar unter: juwiss.de) haben in jüngster Zeit in Anlehnung an die aus den USA stammende Critical Race Theory (s. hierzu: Richard Delgado/Jean Stefania, *Critical Race Theory*, 3rd ed. 2017; Tarik Tabbara, *Kommunikations- und Medienfreiheit in den USA*, 2003, S. 305 ff.) dafür plädiert, den Begriff „Rasse“ in den Verfassungstexten beizubehalten, da „Rasse“ auch eine Kategorie der Identitätsbildung sei. Es ist unbestritten, dass rassistische Markierungen emanzipativ angeeignet und gewendet werden können. Allerdings ist nicht nachvollziehbar, warum hierfür der Begriff „Rasse“, der zumindest im deutschen Kontext einer wirkungsvollen Entfaltung des Diskriminierungsverbots im Wege steht, erforderlich sein soll, zumal auf Ebene der Verfassung. Für eine Ersetzung des Rassebegriffs von Betroffenenverbänden u.a.: Initiative Schwarze Menschen in Deutschland, *Positionspapier der ISD zum Begriff „Rasse“ vom 02.03.2015*; Zentralrat Deutscher Sinit & Roma, *Vorläufige Stellungnahme zum Diskussionsentwurf des BMJV zur Änderung des Grundgesetzes zur Ersetzung der Wörter „seiner Rasse“ in Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG*.

¹³ Nahed Samour/Cengiz Barskanmaz, *Das Diskriminierungsverbot aufgrund der Rasse*, 16.06.2020, abrufbar unter: Verfassungsblog.de, Mathias Hong, *„Rasse“ im Parlamentarischen Rat und die Dynamik der Gleichheitsidee seit 1776 (Teil I-V)*, 20-24.7.2020, abrufbar unter: Verfassungsblog.de; Isabelle M. Kutting/Nazia Amin, *Mit „Rasse“ gegen Rassismus?*, *DÖV* 2020, S. 612, 615.

verstanden.¹⁴ Herkunft wird im Sinne der ständisch-sozialen Abstammung (von den Eltern) und nicht etwa als nationale oder ethnische Herkunft verstanden.¹⁵ In Art. 2 Abs. 2 BremLV wird dies durch das im Grundgesetz nicht enthaltene Merkmal der „sozialen Stellung“ gedoppelt, was aber kein hinreichender Grund sein dürfte, um dem Begriff „Herkunft“ eine andere als sonst gebräuchliche Bedeutung zu geben. Und die Abstammung wird als „die natürliche biologische Beziehung eines Menschen zu seinen Vorfahren“ verstanden.¹⁶

Auch wenn die Begriffe Abstammung, Heimat, Sprache und Herkunft ihrem Wortlaut nach theoretisch grundsätzlich das Potential hätten, auch aktuelle rassistische Diskriminierungen zumindest im Ergebnis als mittelbare rassistische Diskriminierung zu erfassen, so entspricht dies keineswegs dem gegenwärtigen Stand des Verfassungsrechts. Es lassen sich derzeit auch keinerlei Ansatzpunkte für eine Veränderung der Rechtspraxis in diese Richtung ausmachen.

Hinzu kommt, dass eine ersatzlose Streichung des Begriffs „Rasse“ in jedem Fall die Chance vergeben würde, den **Rassismus** als das Phänomen, das es zu bekämpfen gilt, in der zentralen Gleichbehandlungsvorschrift **ausdrücklich beim Namen zu nennen**. Die eindeutige und ausdrückliche Benennung von Rassismus ist aber eine der Grundvoraussetzungen für dessen effektive Bekämpfung, weil sie das Problem auf die juristische Tagesordnung setzt.¹⁷ Das würde auch nicht hinreichend ausgeglichen durch eine Aufnahme des Begriffs „rassistisch“ in einer anderen Vorschrift der Verfassung (s. hierzu unten C.1.), da Art. 2 BremLV wie auch Art. 3 GG die zentralen Vorschriften im Verfassungsgefüge sind, die die Gleichheit aller Menschen garantieren. **Das Verbot rassistischer Diskriminierung genau an dieser Stelle verfassungsrechtlich zu verankern, kommt daher eine besondere rechtliche und gesellschaftssymbolische Wirkung zu.**

Die ersatzlose Streichung des Begriffs „Rasse“ in Art. 2 Abs. 2 BremLV würde daher schon den bisherigen – nicht sehr ausgeprägten – Schutz vor rassistischer Diskriminierung nicht nur

¹⁴ BVerfGE 102, 41, 64 Rn. 69 – Beschädigtengrundrente, abweichende Meinung der Richter.innen Kühling, Jeaeger, Hohmann-Dennhardt, die insoweit aber die Rechtsprechung insgesamt wiedergeben; vgl. auch Jarass in: Jarass/Piero, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 3 Rn. 142.

¹⁵ BVerfGE 48, 281, 287 f. - Auslandsrenten; Jarass in: Jarass/Piero, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 3 Rn. 143.

¹⁶ BVerfGE 9, 124, 128 - Armenrecht.

¹⁷ Hendrik Cremer, Das Verbot rassistischer Diskriminierung, Deutsches Institut für Menschenrechte 2020, S. 29.



nicht aufrechterhalten, sondern würde die Chance vergeben, den rechtlichen Schutz vor rassistischer Diskriminierung weiter zu entwickeln.

3. Zum Vorschlag die Formulierung „wegen seiner Rasse“ in Art. 2 Abs. 2 BremLV durch die Formulierung „aus rassistischen Gründen“ zu ersetzen

Die im Koalitionsvorschlag vorgesehene Ersetzung der Formulierung „wegen seiner Rasse“ in Art. 2 Abs. 2 BremLV durch die Formulierung „aus rassistischen Gründen“ überwindet die beschriebene falsche Perspektive des Diskriminierungsverbots „wegen seiner Rasse“ (s. oben B.1.). Die Formulierung ist aber im Hinblick darauf, dass jedenfalls der bisher gewährleistete Schutz erhalten bleiben soll, nicht ganz unbedenklich. So wurde verschiedentlich eingewandt, dass der Begriff „Gründe“ als Einschränkung verstanden werden könnte in dem Sinne, dass rassistische Diskriminierungen ein subjektives Element (insbes. Vorsatz) voraussetzen würden.¹⁸ Das wäre in der Tat eine höchst problematische Verengung, da strukturelle Diskriminierungen, die regelmäßig nicht mit einem rassistischen Vorsatz erfolgen,¹⁹ wie z.B. das polizeiliche *racial profiling*, nicht mehr erfasst würden. Auch generell würde der Nachweis der Diskriminierung erschwert, da innere Vorgänge nachgewiesen werden müssten.

Die Formulierung „aus Gründen“ findet sich zwar auch in einer Antidiskriminierungsvorschrift der Europäischen Verträge (Art. 19 Abs. 1 AEUV), ohne dass sie dort im Sinne einer subjektiven Einschränkung verstanden wird. Allerdings ist Art 19 Abs. 1 AEUV als im Wesentlichen an den Europäischen Gesetzgeber gerichtete Norm keine Vorschrift, die durch Gerichte in Diskriminierungsfällen unmittelbar angewandt wird, so dass sich aus dieser Vorschrift nicht mit Sicherheit ableiten lässt, dass der Zusatz „aus Gründen“ bei Aufnahme in eine Verfassungsnorm mit unmittelbarem Anwendungsbereich nicht im Sinne einer subjektiven Eingrenzung verstanden würde.²⁰

¹⁸ Hendrik Cremer, Das Verbot rassistischer Diskriminierung, Deutsches Institut für Menschenrechte 2020, S. 24; Mathias Hong, Mathias Hong, „Rasse“ im Parlamentarischen Rat und die Dynamik der Gleichheitsidee seit 1776 (Teil V), 24.7.2020, abrufbar unter: Verfassungsblog.de.

¹⁹ Baer/Markard in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 3 Rn. 428.

²⁰ Zur fehlenden unmittelbaren Anwendbarkeit: Epiney in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV 5. Auflage 2016, Art. 19 AEUV Rn. 1 ff.



Das gilt vorliegend insbesondere deshalb, weil der Zusatz „aus Gründen“ weder sprachlich notwendig noch für die genaue Fassung des rechtlichen Diskriminierungsverbots erforderlich ist. Auch die Begründung enthält keine Ausführungen zur Bedeutung des Zusatzes „aus Gründen“. **Der Begriff der rassistischen Benachteiligung oder Bevorzugung enthält bereits begriffsnotwendig, dass die Diskriminierung aufgrund der rassistischen Zuschreibung zu einer Person aufgrund vermeintlicher Merkmale einer abgewerteten Gruppe erfolgt.**²¹ Der Verweis auf weitere Gründe ist hier also zumindest überflüssig. Das ist aber gerade bei Verfassungsnormen nicht unschädlich, sondern kann zumindest zu Fragen und Unsicherheiten bei der Rechtsanwendung führen. Um dies zu vermeiden, empfehle ich, entsprechend dem Vorschlag des Deutschen Instituts für Menschenrechte²² und verschiedener parlamentarischer Initiativen²³ eine Formulierung, auf den Zusatz „aus Gründen“ zu verzichten und Art. 2 Abs. 2 BremLV wie folgt zu fassen (Änderungen durchgestrichen bzw. fett):

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

C. Zu Ergänzungsvorschlägen zum klassischen Diskriminierungsverbot

Die beiden hier behandelten Vorschläge von Fraktionen der Bremischen Bürgerschaft sehen, wie eingangs erwähnt, neben Änderungen des klassischen Diskriminierungsverbots „wegen seiner Rasse“ in Art. 2 Abs. 2 BremLV bzw. als Ersatz für dortige Änderungen antinationalsozialistische bzw. antinationalsozialistische/antifaschistische Klauseln vor. Die Formulierungen orientieren sich an Art. 37a der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt.

²¹ Ähnlich Hendrik Cremer, Das Verbot rassistischer Diskriminierung, Deutsches Institut für Menschenrechte 2020, S. 23 f.

²² Hendrik Cremer, Das Verbot rassistischer Diskriminierung, Deutsches Institut für Menschenrechte 2020, S. 12.

²³ Gesetzesantrag der Länder Hamburg, Thüringen, Bundesrats-Drs. 641/20; Bündnis 90/Die Grünen, Bundestags-Drs. 19/24434; Die Linke, Bundestags-Drs. 19/20628.



(Nichtverbreitung nationalsozialistischen, rassistischen und antisemitischen Gedankenguts).²⁴ Die Vorschläge überschneiden sich daher in weiten Teilen, unterscheiden sich aber auch in einigen Punkten und auch im Hinblick auf den jeweils vorgeschlagenen Standort in der Landesverfassung.

Der Vorschlag der CDU-Fraktion (Drs. 20/304) sieht einen neuen Absatz 2 in Art. 65 BemLV vor, der im Kern alle staatliche Gewalt dazu verpflichten soll, die Wiederrichtung eines nationalsozialistischen Herrschaftssystems sowie rassistische und antisemitische Aktivitäten nicht zuzulassen. Dies, so die Vorschrift weiter, ist auch „Verantwortung jedes Einzelnen“.

Der Vorschlag der Fraktionen der SPD, Bündnis 90/Dir Grünen und Die Linke (Drs. 20/375) sieht dagegen eine Ergänzung von Art. 19 BremLV um einen Absatz 2 mit einer, wie erwähnt, im Ansatz ähnlichen Formulierung vor. Allerdings mit einigen Abweichungen: So werden neben nationalsozialistischen auch „faschistische“ *Bestrebungen* (statt Gedankengut wie im CDU-Antrag) genannt. Statt rassistischer und antisemitischer „Aktivitäten“ sollen rassistische und antisemitische „Hetze“ nicht zugelassen werden. Das gleich soll für „weitere menschenverachtende Hetze“ gelten.

1. Staatszielbestimmungen gewährleisten (noch) nicht (mal) den Schutz des bisherigen Diskriminierungsverbots

Die beiden vorgelegten Vorschläge stellen keinen gleichwertigen Ersatz für das bislang in Art. 2 Abs. 2 BremLV enthaltene Verbot der Diskriminierung „wegen seiner Rasse“ dar. Die Vorschläge beinhalten keinen (vergleichbaren) rechtlichen Gehalt im Sinne eines einklagbaren Verbots rassistischer Diskriminierung, sondern es handelt sich hierbei lediglich um nicht einklagbare Staatszielbestimmungen (wenn auch besonderer Art durch die Anrufung der Verantwortung der Bürgerinnen und Bürger).

²⁴ Die Vorschrift lautet: „Die Wiederbelebung oder Verbreitung nationalsozialistischen Gedankenguts, die Verherrlichung des nationalsozialistischen Herrschaftssystems sowie rassistische und antisemitische Aktivitäten nicht zuzulassen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt und Verantwortung jedes Einzelnen.“



a. Zum Vorschlag der CDU-Fraktion zur Änderung von Art. 65 BremLV

Der Vorschlag der CDU-Fraktion ist im Dritten Hauptteil der Landesverfassung, der mit „Aufbau und Aufgaben des Staates“ überschrieben ist, und dort im 1. Abschnitt „Allgemeines“ verortet. Der aktuelle Art. 65 BremLV enthält verschiedene Staatsziele u.a. das Bekenntnis zu Demokratie, sozialer Gerechtigkeit, Frieden und Völkerverständigung (Abs. 1); grenzüberschreitende regionale und europäische Zusammenarbeit (Abs. 2) sowie Zusammenhalt der Gemeinden des Landes und gleichwertige Lebensverhältnisse (Abs. 3).

Es ist bereits unklar, was unter der Verpflichtung rassistische Aktivitäten „nicht zuzulassen“ zu verstehen ist. Sind damit straf-, ordnungs- oder polizeirechtliche Verbote gemeint oder meint dies lediglich allgemeines politisches Gegensteuern gegen entsprechende politische Tendenzen?

Jedenfalls gewährt diese Formulierung keine individualrechtlichen Ansprüche. Das ergibt sich bereits aus dem Wortlaut, der keine subjektiv Berechtigten enthält wie dies in den Grundrechtsgewährleistungen in der Landesverfassung insbesondere durch die Formulierung „Alle Menschen“ (z.B. Art. 2 Abs. 1 BremLV) zum Ausdruck kommt. Aber auch die systematische Stellung – im Teil „Aufbau und Aufgaben des Staates“ in dem Artikel für Staatsziele – macht deutlich, dass es sich nicht um eine Vorschrift handelt, die Betroffenen von Rassismus irgendwelche Rechte verleiht. Damit kann der Vorschlag noch nicht einmal das bisherige Schutzniveau des Diskriminierungsverbotes „wegen seiner Rasse“ gewährleisten und bietet auch keinen Ansatzpunkt für eine weitere Entfaltung des Verbots rassistischer Diskriminierung. Denn dem Vorschlag fehlt insoweit die Anknüpfung an den individuellen Grundrechtsschutz. Schon deshalb eignet er sich nicht als Grundlage für eine Bekämpfung von Rassismus, die eine rechtliche Ermächtigung der Betroffenen voraussetzt. Auch ob auf diese Formulierung des Staatsziels staatliche Gewährleistungsmaßnahmen im Sinne eines Schutz- und Förderauftrags für von Rassismus potentiell Betroffene gestützt werden könnte, scheint angesichts der in ihrer Stoßrichtung reichlich vagen und unklaren Formulierung („nicht zuzulassen“) mehr als fraglich (s. zu möglichen Gewährleistungsaufträgen unten b.).



b. Zum Vorschlag der Koalitionsfraktionen zur Änderung von Art. 19 BremLV

Die Koalitionsfraktionen verorten ihren Vorschlag dagegen im 1. Hauptteil der Landesverfassung („Grundrechte und Grundpflichten“). Die Vorschrift soll als neuer Absatz 2 dem Art. 19 BremLV angefügt werden. Art. 19 BremLV enthält ähnlich wie Art. 20 Abs. 4 GG ein Widerstandsrecht und darüber hinaus eine Widerstandspflicht, wenn die öffentliche Gewalt die in der Verfassung garantierten Menschenrechte antastet. Damit handelt es sich zwar nicht schon rechtssystematisch um eine Staatszielbestimmung, gleichwohl fehlt der Formulierung aus den bereits genannten Gründen (aa.) ein subjektivrechtlicher Gehalt. Die Verankerung im 1. Hauptteil ändert daran nichts.

Auch die Verankerung in Art. 19 BremLV spricht gegen eine subjektivrechtliche Gewährleistung. Denn Widerstandsrecht und Widerstandspflicht sind keine einklagbaren subjektiven Rechte, sondern markieren die äußere Grenze des Rechts: „Das Widerstandsrecht nach Art. 20 Abs. 4 GG ist ein subsidiäres Ausnahmerecht, das als ultima ratio von vornherein nur dann in Betracht kommt, wenn alle von der Rechtsordnung zur Verfügung gestellten Rechtsbehelfe so wenig Aussicht auf wirksame Abhilfe bieten, dass die Ausübung des Widerstandes das letzte Mittel zur Erhaltung oder Wiederherstellung des Rechts ist.“²⁵ **Schon dieser Ausnahmecharakter des Widerstandsrechts spricht dagegen, eine Bestimmung zur Bekämpfung des Rassismus verfassungsrechtlich in Art. 19 BremLV zu verorten.** Denn trauriger Weise stellt Rassismus kein Ausnahmephänomen dar, sondern ist (auch) ein alltägliches Phänomen (Alltagsrassismus, institutioneller/struktureller Rassismus).²⁶

Hinsichtlich des rechtlichen Gehalts ist es bemerkenswert, dass die Antragsbegründung umfangreich auf die Präambel der Bremischen Landeverfassung Bezug nimmt. Diese beinhaltet in ihrer gegenwärtigen Fassung bereits eine ausdrückliche Abgrenzung vom Nationalsozialismus („Erschüttert von der Vernichtung...“). Gerade wegen des fundamentalen politischen Bekenntnischarakters des Koalitionsvorschlages wie auch des Vorschlags der CDU-Fraktion liegt es daher nahe, **darüber nachzudenken, ob nicht die Präambel der vorzugswürdige Standort für das Bekenntnis des Landes gegen Nationalsozialismus, Faschismus, Antisemitismus, Rassismus und andere Formen der Menschenverachtung**

²⁵ BVerfGE 123, 267, 333 Rn. 186 – Vertrag von Lissabon.

²⁶ Cengiz Barskanmaz, *Recht und Rassismus*, 2019, S. 59 ff.



wäre. Auch die Anrufung der Verantwortung jeder und jedes Einzelnen, die auch der Koalitionsvorschlag beinhaltet, würde mangels einer entsprechenden rechtlichen Bindungswirkung im Sinne einer Grundpflicht systematisch eher zur Präambel gehören.

2. Staatlicher Gewährleistungsauftrag zum Schutz vor rassistischer Diskriminierung und Förderung gleichberechtigter Teilhabe

Die vorgeschlagenen antinationalsozialistischen/antifaschistischen Klauseln zielen offensichtlich auf einen breiteren Ansatz in der Bekämpfung (auch von) rassistischer Diskriminierung, der über das klassische Diskriminierungsverbot hinausgeht, wie es Art. 2 Abs. 2 BremLV und Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG enthalten ist. Um diesen Ansatz verfassungsrechtlich wirkungsvoll zu entfalten, **empfiehlt sich aber statt einer Staatszielbestimmung die Formulierung eines staatlichen Gewährleistungsauftrags zum Schutz vor Diskriminierung und zur Förderung der Gleichberechtigung, der unmittelbar an das grundrechtliche Diskriminierungsverbot anschließt.** Anders als bei den Staatszielbestimmungen finden entsprechende staatliche Gewährleistungsaufträge Grund und Grenze im Grundrechtsschutz.²⁷

Mit klassischen Diskriminierungsverboten, die regelmäßig immer nur bei individuellen Diskriminierungsfällen greifen, ist rassistischen Diskriminierungen und insbesondere struktureller Rassismus kaum beizukommen. Um dem Alltagsrassismus und dem institutionellen/strukturellen Rassismus die (auch) rechtliche Aufmerksamkeit zu teil werden zu lassen, die eine effektive Bekämpfung von Rassismus benötigt, wäre ein umfassender staatlicher Gewährleistungsauftrag zur Bekämpfung rassistischer Diskriminierungen und zur Förderung von Menschen, die potentiell von rassistischer Benachteiligung betroffen sind, erforderlich.²⁸

²⁷ Vgl. zu Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG: Baer/Markard in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Rn. 355.

²⁸ Vgl. Gragl in: Angst/Langtscher, ICERD, 2020, Art. 1 Rn. 33 f. zur Bedeutung von positiven Schutz- und Fördermaßnahmen nach dem Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung. Vgl. auch den Überblick zu entsprechenden europa- und völkerrechtlichen Vorschriften bei: Ibrahim Kanalan, Fördermaßnahmen zwischen verfassungsrechtlicher Zulässigkeit und völkerrechtlicher Verpflichtung, 24.02.2021, abrufbar unter: Verfassungsblog.de.



a. Parlamentarische Initiativen

Aktuell gibt es im Zusammenhang mit parlamentarischen Initiativen zur Ersetzung des Rassebegriffs in Art. 3 Abs. 2 GG²⁹ von der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen und von der Bundestagsfraktion Die Linke Vorschläge für solche Gewährleistungsaufträge:

Die grüne Bundestagsfraktion schlägt vor, den besonderen Diskriminierungsverbotstatbeständen in Art. 3 Abs. 3 GG folgenden Satz anzufügen:

„Der Staat gewährleistet Schutz gegen jedwede gruppenbezogene Verletzung der gleichen Würde aller Menschen und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.“³⁰

Der Vorschlag beschränkt sich nicht auf rassistische Diskriminierung, sondern greift die soziologische Begrifflichkeit der gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit auf, die für einen umfassenden Antidiskriminierungsansatz steht.³¹ Insoweit besteht eine Parallele zu der ebenfalls nicht abgeschlossenen Aufzählung in dem Koalitionsantrag, der sich gegen „rassistische, antisemische und *weitere menschenverachtende* Hetze“ wendet. Die Bezugnahme auf die „Würde aller Menschen“ ist keine Einschränkung auf besonders schwerwiegende Fälle der Diskriminierung, sondern bringt die im verfassungsrechtlichen Diskriminierungsschutz anerkannte Einschätzung zum Ausdruck, dass eine Diskriminierung wegen der Zugehörigkeit zu einer der genannten Gruppen stets auch einen engen Bezug zur Menschenwürde aufweist bzw. dies antastet.³² Hinsichtlich des Förderauftrages (Beseitigung bestehender Nachteile) orientiert sich die Formulierung an dem Gleichstellungsauftrag von Männern und Frauen in Art. 3 Abs. 2 GG, dem insoweit Art. 2 Abs. 3 BremLV entspricht.

²⁹ Der von der Bundesregierung angekündigte Gesetzesentwurf lag zum Zeitpunkt des Abfassens dieser Stellungnahme noch nicht vor.

³⁰ Bundestags-Drs. 19/24434, S. 3.

³¹ Zick, Andreas/Küpper, Beate/Heitmeyer, Wilhelm: Vorurteile als Elemente Gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit – eine Sichtung der Vorurteilsforschung und ein theoretischer Entwurf. In: Anton Pelinka (Hrsg.), Vorurteile: Ursprünge, Formen, Bedeutung, 2012, S. 287 ff.

³² Baer/Markard in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 3 Rn. 407, 475; für den konkreten Fall: BVerfG-K, Beschl. v. 02.11.2020 – 1 BvR 2727/19, Rn. 18.

Die Bundestagsfraktion Die Linke hat einen ähnlichen Vorschlag vorgelegt, der ebenfalls Art. 3 Abs. 3 GG angefügt werden soll:

„Der Staat gewährleistet den tatsächlichen Schutz vor Diskriminierung, fördert die Durchsetzung des Diskriminierungsverbots und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.“³³

Der Schutzauftrag im ersten Teil der Formulierung ist hier ebenfalls stark an Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG angelehnt, enthält aber im Mittelteil im Gegensatz zur Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG noch ergänzend einen weiteren staatlichen Förderauftrag („fördert die Durchsetzung des Diskriminierungsverbots“) in Ergänzung zu dem auch in diesem Vorschlag vorgesehenen Auftrag, auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinzuwirken.

b. Eigener Vorschlag

Die Bremische Landeverfassung kennt bereits zwei entsprechende staatliche Gewährleistungsaufträge zum Schutz vor Diskriminierung und Förderung gleicher Partizipation: In Art. 2 Abs. 3 Satz 2 u. 3 BremLV (Menschen mit Behinderung) und in Art. 2 Abs. 4 Satz 2 u. 3. BremLV (Gleichberechtigung von Frauen und Männern). Es spricht daher viel dafür, einen entsprechenden Gewährleistungsauftrag in die Landesverfassung aufzunehmen, der auch rassistische Diskriminierung erfasst, schon um die Diskriminierungsgründe in Art. 2 BremLV nicht zu hierarchisieren.³⁴ **Das Bundesverfassungsgericht hat jüngst in einer programmatischen Formulierung den gemeinsamen Zweck der in Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG enthaltenen Diskriminierungsverbote wie folgt gefasst: „Zweck des Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG ist es, Angehörige strukturell diskriminierungsgefährdeter Gruppen vor Benachteiligung zu schützen.“³⁵**

Diese Formulierung des Bundesverfassungsgerichts erfasst die gemeinsame Problematik der besonderen Diskriminierungstatbestände, die auf strukturellen Gefährdungen basieren, wegen

³³ Bundestags-Drs. 19/20628, S. 5.

³⁴ Gegen eine Hierarchisierung der Diskriminierungsverbote: Susanne Baer, Ungleichheit der Gleichheiten? Zur Hierarchisierung von Diskriminierungsverboten, in: Klein, Eckart/ Menke, Christoph (Hg.), Universalität - Schutzmechanismen - Diskriminierungsverbote, Berlin 2008, S. 421-450.

³⁵ BVerfGE 147, 1, 28 Rn. 59 – 3. Option.



der (zugeschriebenen) Zugehörigkeit zu einer Gruppe.³⁶ Im Anschluss hieran ließe sich ein Gewährleistungsauftrag für die Diskriminierungstatbestände des Art. 2 Abs. 2 BremLV formulieren, der diese Diskriminierungsverbote umfassend erfasste und zugleich die spezifische Problematik dieser Diskriminierungstatbestände, wie sie gerade auch für die rassistische Diskriminierung zutreffen, zum Ausdruck brächte. Ich schlage daher vor, Art. 2 Abs. 2 BremLV folgenden Satz anzufügen:

„Der Staat gewährleistet Angehörigen strukturell diskriminierungsgefährdeter Gruppen Schutz vor Benachteiligung. Der Staat ist verpflichtet für ihre gleichberechtigte Teilhabe in Staat und Gesellschaft durch wirksame Maßnahmen zu sorgen.“

Diese Formulierung nimmt die Formulierung des Bundesverfassungsgerichts auf und passt sie in die bestehenden Gewährleistungsgebote des Art. 2 Abs. 3 u. 4 BremLV ein. Wie schon die Gewährleistungsaufträge für die Gleichstellung von Frauen und Männern sowie von Menschen mit Behinderung bietet ein solcher Gewährleistungsauftrag die verfassungsrechtliche Legitimation für Schutz- und Fördermaßnahmen, bei denen höchst umstritten ist, ob sie sich allein aus dem Diskriminierungsverbot heraus begründen ließen.³⁷ Die ausdrückliche Aufnahme eines entsprechenden Gewährleistungsauftrages würde für entsprechende staatliche Schutz- und Fördermaßnahmen zur Verstärkung des Verbotes rassistischer Diskriminierung eine sichere Rechtsgrundlage schaffen.

gez. Prof. Dr. *Tarik Tabbara*

³⁶ Baer/Markard in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 3 Rn. 407 et passim.

³⁷ Zum Meinungsstand: Uerpman-Witzack in: Merten/Papier, Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, 2013, § 128 Strikte Privilegierungs- und Diskriminierungsverbote, Rn. 29 ff.

Univ.-Prof. Dr. Dr. Markus Thiel

Deutsche Hochschule der Polizei

Fachgebiet III.4 – Öffentliches Recht mit Schwerpunkt Polizeirecht

An die
Bremische Bürgerschaft
Freie Hansestadt Bremen
Am Markt 2020

28195 Bremen

Schriftliche Stellungnahme

Antrag der Fraktion der CDU vom 3. März 2020 „Gesetz zur Änderung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen – Antirassismus in Verfassung verankern“ (Drs. 20/304)

Dringlichkeitsantrag der Fraktionen der SPD, von Bündnis 90/Die Grünen und von DIE LINKE vom 5. Mai 2020 „Gesetz zur Änderung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen“ (Drs. 20/375)

I. Gegenstand des Auftrags

Die in der Bremischen Bürgerschaft vertretenen Fraktionen sind sich darüber einig, dass in der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen ein „erneuertes und deutliches Bekenntnis zu einem toleranten, weltoffenen und multikulturell geprägten Bundesland Bremen“ erforderlich sei. Einigkeit soll ausweislich des an den Unterzeichner mit E-Mail vom 8. März 2021 übersandten Fragenkatalogs zudem dahingehend bestehen, dass der Begriff der „Rasse“, der als überholt wahrgenommen wird, in Artikel 2 der Landesverfassung gestrichen werden soll (vorsorglich weist der Unterzeichner darauf hin, dass eine entsprechende Änderung des Art. 2 LVerf im Antrag der CDU-Fraktion vom 3. März 2020 – Drs. 20/304 – nicht erwähnt wird). Die Fraktionen streiten um die Ausgestaltung der entsprechenden Verfassungsänderungen im Detail.

Im Dringlichkeitsantrag der Fraktionen der SPD, von Bündnis 90/Die Grünen und von DIE LINKE vom 5. Mai 2020 „Gesetz zur Änderung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen“ (Drs. 20/375) ist u.a. vorgesehen, in Artikel 2 Abs. 2 LVerf die Worte „*seiner Rasse*“ zu streichen, zugleich aber als weiteren untersagten Aspekt der Bevorzugung oder Benachteiligung „*aus rassistischen Gründen*“ aufzunehmen. Zudem soll im Teil „Grundrechte und Grundpflichten“ ein neuer Absatz 2 des Art. 19 LVerf mit folgendem Wortlaut geschaffen werden:

„Die Wiederbelebung oder Verbreitung nationalsozialistischer und faschistischer Bestrebungen, die Verherrlichung des nationalsozialistischen Herrschaftssystems sowie rassistische, antisemitische und weitere menschenverachtende Hetze nicht zuzulassen, ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt und Verantwortung jeder und jedes Einzelnen.“

In der Begründung des Dringlichkeitsantrags wird darauf hingewiesen, dass die Verwendung des Begriffs „Rasse“ in Verfassungstexten rassistisches Denken fördern könne, weil er fälschlich suggeriere, dass es so etwas wie unterschiedliche menschliche „Rassen“ gäbe; zudem sei der Begriff in Deutschland besonders vorbelastet und löse Irritationen bis hin zu persönlichen Verletzung aus.¹ Zur vorgeschlagenen Regelung in Art. 19 LVerf wird ausgeführt, dass es mehr als eines Bekenntnisses der Verfassung bedürfe, dass vielmehr die Verantwortung der gesamten staatlichen Gewalt und jeder und jedes Einzelnen dafür notwendig sei, die Mitmenschlichkeit und Solidarität unserer Gesellschaft immer wieder offensiv zu verteidigen. Aufgrund des engen Zusammenhangs mit der Widerstandspflicht nach Art. 19 LVerf solle diese Norm um einen Absatz 2 ergänzt werden („Antifaschismusklausel“).²

Der Antrag der Fraktion der CDU vom 3. März 2020 „Gesetz zur Änderung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen – Antirassismus in Verfassung verankern“ (Drs. 20/304) sieht eine explizite Aufnahme eines Diskriminierungsverbots aus rassistischen Gründen in Art. 2 LVerf nicht vor; dies vor allem deshalb, weil die übrigen vorgeschlagenen Regelungen aus Sicht der Fraktion dieses Ziel hinreichend deutlich zu Ausdruck bringen. Es soll in Art. 65 LVerf im Teil „Aufbau und Aufgaben des Staates“ ein neuer Absatz 2 mit dem folgenden Wortlaut eingefügt werden:

„Die Wiederbelebung oder Verbreitung nationalsozialistischen Gedankenguts, die Verherrlichung des nationalsozialistischen Herrschaftssystems sowie rassistische und antisemitische Aktivitäten nicht zuzulassen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt und Verantwortung jedes Einzelnen.“

Die Begründung zu dieser Ergänzung betont, dass mit der Aufnahme eines weiteren Staatsziels unmissverständlich verdeutlicht werden solle, dass die Wiederbelebung und die Verbreitung nationalsozialistischen Gedankenguts sowie die Unterstützung rassistischer und antisemitischer Aktivitäten unter keinen Umständen akzeptiert und geduldet würden und dass es eines aktiven staatlichen und gesellschaftlichen Engagements dagegen bedürfe.³

Der Unterzeichner ist um die Abgabe einer schriftlichen Stellungnahme zu den folgenden Fragen gebeten worden:

1. Welche der vorgeschlagenen Formulierungen an welcher Stelle der Bremer Landesverfassung halten Sie aus verfassungsrechtlicher Sicht für am ehesten geeignet, das bisherige Schutzniveau, das die Landesverfassung gegen rassistische Diskriminierungen bietet, bei Streichung des Begriffes „Rasse“ zu gewährleisten?

¹ Dringlichkeitsantrag der Fraktion der SPD, Bündnis 90/Die Grünen und DIE LINKE v. 5.5.2020 (Drs. 20/375), S. 2 f. zu Nummer 2 (Artikel 2 Absatz 2). Die Begründung damit im Wesentlichen vergleichbaren Argumentationen im Zusammenhang mit Verfassungsänderungen in Brandenburg und Sachsen-Anhalt sowie – derzeit im Gesetzgebungsverfahren – mit einer Grundgesetznovelle.

² Dringlichkeitsantrag der Fraktion der SPD, Bündnis 90/Die Grünen und DIE LINKE v. 5.5.2020 (Drs. 20/375), S. 3 zu Nummer 2 (Artikel 2 Absatz 2).

³ Antrag der Fraktion der CDU v. 3.3.2020, Drs. 20/304, S. 2 – zu Artikel 1a).

2. Welche Rolle spielt bei der Gewährleistung des Schutzniveaus der Standort einer derartigen Formulierung, insbesondere im Hinblick auf die derzeit diskutierte Verankerung in Artikel 2 oder Artikel 65 der Landesverfassung?

Die in den Fraktionsanträgen ebenfalls vorgeschlagenen Regelungen zum Schutz der Kinderrechte (insbesondere die Änderungen in Art. 25 LVerf) sowie die im Dringlichkeitsantrag von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke angeregte Streichung des Wortes „*Arbeitswilligen*“ in der Präambel sind nicht Gegenstand dieser Stellungnahme.

II. Stellungnahme

1. Grundsätzliches zur Anpassung der Landesverfassung

Die Beantwortung der dem Unterzeichner im Fragenkatalog übermittelten Fragen erfordert zunächst einige grundsätzliche Erwägungen zur projektierten Anpassung der Bremischen Landesverfassung.

a) Stärkung der Landesverfassung gegen nationalsozialistische und rassistische Bestrebungen

aa) Das von den Fraktionen der Bremischen Bürgerschaft mit breiter Mehrheit getragene Anliegen, die Landesverfassung und damit die Rechtsordnung des Landes durch ausdrücklich gegen nationalsozialistische und rassistische Bestrebungen und Äußerungen gerichtete ergänzende Regelungen zu schützen, ist uneingeschränkt zu begrüßen.

bb) Verfassungen kommen unterschiedliche Funktionen zu.⁴ Sie entfalten eine Einheits- und Integrationswirkung und schaffen politische Einheitlichkeit durch die Bindung an bestimmte fundamentale Entscheidungen – insoweit sind Verfassungen auch „politisches Recht“.⁵ Zugleich stellen sie objektive Werteordnungen auf,⁶ die Leitbildfunktion für die an sie gebundenen Staatsgewalten entfalten. Als normative Grundlagentexte tragen sie zudem zur Identifikation der Bevölkerung mit dem Land und seinen wiederum in der Verfassung niedergelegten Prinzipien und Leitlinien bei.⁷ Verfassungen sind das „Gedächtnis der Demokratie“, das den Bestand einer nach bisheriger Rechtserfahrung gewonnenen Rechtskultur gewährleistet. Vor diesem Hintergrund tragen die Landesverfassungen wie das Grundgesetz eine historische Verantwortung, der sich die Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen in deutlich erkennbarer Weise bewusst ist. Dies zeigt sich schon an der Formulierung der Präambel:

„Erschüttert von der Vernichtung, die die autoritäre Regierung der Nationalsozialisten unter Mißachtung der persönlichen Freiheit und der Würde des Menschen

⁴ S. etwa *D. Grimm*, Verfassungsfunktion und Grundgesetzreform, AöR Bd. 97 (1972), S. 489 ff.; *K. Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Aufl. 1984, S. 78 ff.

⁵ Vgl. *K. Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Aufl. 1984, S. 109 ff.

⁶ Vgl. etwa BVerfGE 7, 198 ff.

⁷ S. dazu etwa *J.-W. Müller*, Verfassungspatriotismus, 2010.

in der jahrhundertalten Freien Hansestadt Bremen verursacht hat, sind die Bürger dieses Landes willens, eine Ordnung des gesellschaftlichen Lebens zu schaffen, in der die soziale Gerechtigkeit, die Menschlichkeit und der Friede gepflegt werden, in der der wirtschaftlich Schwache vor Ausbeutung geschützt und allen Arbeitswilligen ein menschenwürdiges Dasein gesichert wird“.

Wenngleich derartige Präambeln als bindender Bestandteil der jeweiligen Verfassung verstanden werden müssen und nicht nur „rhetorischer Vorspruch“ sein sollen,⁸ ist es sinnvoll und überzeugend, dem nationalsozialistischen Gedankengut und vergleichbaren Ideologien in den der Präambel nachfolgenden Artikeln der Landesverfassung als eigenständige materiellrechtliche Regelungen noch deutlicher eine dezidierte Absage zu erteilen. Dies gilt auch deshalb, weil die konkrete Funktion, der Regelungsgehalt und die Bindungswirkung der Einleitung der Bremischen Landesverfassung unklar bleiben. Insoweit sind (weitere) eindeutige normative Bestimmungen aus Sicht des Unterzeichners zu begrüßen.

cc) Dabei ist namentlich den sprachlichen Formulierungen des jeweiligen Normwortlauts besondere Bedeutung beizumessen.

(1) Die normative Wirkung des Rechts wird im Wesentlichen über seine sprachliche Gestaltung vermittelt, so dass besonderer Wert auf Verständlichkeit, Klarheit und Bestimmtheit zu legen ist.⁹ Insbesondere bei Verfassungsänderungen sollte der verfassungsändernde Gesetzgeber seiner Verpflichtung nachkommen, sprachlich präzise formulierte und damit auch normativ eindeutig wirkende Normen zu schaffen. Die Versuchung ist groß, Verfassungstexte – gerade auch angesichts des dargelegten „Funktionenbündels“ und ihrer „prominenten“ Stellung im Normengefüge – wie politische Programme und Bekenntnisse auszugestalten und ihnen damit einen gewissen symbolischen Charakter zuzuschreiben – dies ist keinesfalls grundsätzlich zu beanstanden und in verschiedenen Zusammenhängen auch empfehlenswert.

(2) Es erscheint allerdings der Hinweis angebracht, dass Verfassungstexte eben auch als *normative* Instrumente verstanden und formuliert werden müssen, um Unklarheiten, Missverständnisse und verfassungsrechtliche Konflikte zu vermeiden, die den Wert namentlich neu geschaffener Verfassungsnormen erheblich beeinträchtigen können. Daher dürfen auch bei der Umsetzung des Anliegens des Verfassungsgesetzgebers, sich klar gegenüber uneingeschränkt verwerflichen Ideologien und Bestrebungen zu positionieren, die normativen Funktionen der Verfassung nicht außer Acht gelassen werden. Soll eine Verfassungsnorm konkrete staatliche Aufgaben, Rechte oder Pflichten statuieren, müssen diese eindeutig in ihren Voraussetzungen, in ihrem Inhalt und in ihrer Reichweite festgelegt sein. Eine zu große interpretatorische Offenheit der verwendeten Begrifflichkeiten und Formulierungen kann zudem gegenteilige Wirkungen entfalten als die beabsichtigten, weil Verfassungsnormen als zu weit gefasst, unklar und damit unanwendbar

⁸ So für die Präambel des Grundgesetzes P. M. Huber, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Präambel Rn. 8; s. schon C. Schmid, in: JöR n.F. Bd. 1 (1951), S. 28 f.

⁹ Zum Verhältnis von Sprache und Recht M. Thiel, Recht und Sprache, in: Krüger (Hrsg.), Grundlagen des Rechts, 4. Aufl. 2021, § 13 Rn. 13 ff.

wahrgenommen werden und die Verfassungsjudikatur infolgedessen gegebenenfalls einschränkende Auslegungen vornimmt, die von den betroffenen Kreisen möglicherweise als „Sieg“ gefeiert werden könnten. Werden gut gemeinte verfassungsrechtliche Regelungen solchermaßen zu „kleiner Münze“ zerschlagen, ist für die und in der Sache nichts gewonnen. Es ist daher zu Präzision und Sorgfalt bei der Schaffung neuer verfassungsrechtlicher Bestimmungen zu raten.

dd) Da auch die Verfassungsgebung Normsetzung durch den demokratisch legitimierten Gesetzgeber ist, ergeben sich auch aus den Erkenntnissen der Gesetzgebungslehre, zugleich aus anderen verfassungsrechtlichen Vorgaben weitere zu berücksichtigende Kriterien; die oben unter cc) im Hinblick auf Verständlichkeit und Klarheit von Verfassungsnormen ausgesprochenen Empfehlungen lassen sich mithin auch rechtlich begründen. Ohne Einzelfragen an dieser Stelle vertieft behandelt zu wollen (einzelne werden im weiteren Verlauf dieser Stellungnahme relevant), sind auch bei der Schaffung landesverfassungsrechtlicher Vorschriften die aus dem Rechtsstaatsprinzip herzuleitenden Grundsätze der Bestimmtheit und der Normenklarheit¹⁰ zu berücksichtigen. Daneben tritt das Gebot eines konsistenten normativen Systems und der Widerspruchsfreiheit der Verfassung, um „verfassungswidriges Verfassungsrecht“ zu vermeiden. Schließlich dürfen Bestimmungen der Landesverfassungen nicht aus anderen Gesichtspunkten gegen das Grundgesetz verstoßen.

b) Streichung des Begriffs „Rasse“

Aus verfassungsrechtlicher Sicht stehen vor diesem Hintergrund einer Streichung des Begriffs „Rasse“ aus Art. 2 Abs. 2 LVerf keine durchgreifenden Bedenken entgegen. Zur Klärung der Frage 1 sind – wie sich im weiteren Verlauf zeigen wird – eingehende Ausführungen auch zu diesem Aspekt erforderlich.

aa) Der Begriff „Rasse“ findet sich in verschiedenen verfassungsrechtlichen Bestimmungen, im Grundgesetz etwa ebenfalls bei den besonderen Diskriminierungsverboten in Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG, aber auch – als Adjektiv „rassisch“ – in Art. 116 Abs. 2 GG.

(1) Insbesondere in jüngerer Zeit mehren sich Stellungnahmen im wissenschaftlichen Schrifttum, die es befürworten, das Wort „Rasse“ aus den Verfassungstexten, namentlich aus Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG, zu streichen. Im Schrifttum ist das Kriterium der „Rasse“ nicht nur vereinzelt mit guten Gründen kritisiert worden.¹¹ Hinzuweisen ist hierzu auch auf den aktuellen Gesetzentwurf u. a. der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag vom 18. November 2020 (BT-Drs. 19/24434) „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 3 Absatz 3 – Ersetzung des Wortes Rasse und Ergänzung

¹⁰ Eingehend hierzu *K. Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Aufl. 1984, S. 829 ff.

¹¹ Vgl. *H. Cremer*, Ein Grundgesetz ohne „Rasse“. Vorschlag für eine Änderung von Artikel 3 Grundgesetz, Deutsches Institut für Menschenrecht, Policy Paper Nr. 16, 2010; *I. M. Kutting/N. Amin*, Mit „Rasse“ gegen Rassismus? Zur Notwendigkeit einer Verfassungsänderung, DÖV 2020, 612 ff.; *M. Buschmann*, Rassen entstehen durch Rassismus, RuP 2020, 247 ff.

zum Schutz gegen gruppenbezogene Menschenwürdeverletzungen)“, der nach erster Beratung¹² an mehrere Ausschüsse verwiesen wurde und in dem ausgeführt wird:

„Der nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Erfahrung des deutschen und europäischen Kolonialismus sowie des Nationalsozialismus höchst problematische Begriff ‚Rasse‘ ist als Diskriminierungsverbot ungeeignet, weil es keine menschlichen Rassen gibt. Gemeint ist das rassistische Motiv. Die Verwendung des Begriffes ‚Rasse‘ verlagert das Problem (die Fehl-Vorstellung der Diskriminierenden) auf den/die Diskriminierten, denn er/sie werden nicht ‚wegen ihrer Rasse‘, sondern aus rassistischen Motiven diskriminiert. Oder rechtspol(i)tisch-praktisch argumentiert: Die Verwendung des Begriffes ‚Rasse‘ führt dazu, dass eine Person, die gegen eine Diskriminierung ‚wegen ihrer Rasse‘ klagen will, vor der Zumutung steht, sich selbst einer Rasse zuzuordnen.“¹³

Anfang März 2021 hat sich die große Koalition darauf geeinigt, den Begriff „Rasse“ aus dem Grundgesetz zu streichen und ein Verbot der Diskriminierung aus „rassistischen Gründen“ in Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG aufzunehmen.¹⁴

(2) Tatsächlich treten die Schwierigkeiten bei der Definition des Begriffs „Rasse“ und damit auch bei der Handhabarmachung für die Verfassungspraxis in neuerer Zeit sehr deutlich zu Tage. Nach einer gängigen Begriffsbestimmung ist der Begriff „Rasse“ in Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG „in der ihm historisch eigenen unklaren und missbrauchten Verwendung sowohl im Sinne gruppenspezifisch tatsächl.(icher) als auch nur behaupteter biologisch vererbbarer Merkmale zu verstehen“.¹⁵ Mit Blick auf das Erfordernis einer hinreichenden Rechtsklarheit auch und zumal der Verfassung ist zu betonen, dass der Begriff der „Rasse“ anders als die anderen in Art. 2 Abs. 2 LVerf aufgeführten Kriterien – Geschlecht, Abstammung, Sprache, Heimat, Herkunft, Glauben, soziale Stellung, sexuelle Identität, religiöse und politische Anschauungen – einer rationalen Interpretation nicht zugänglich ist.¹⁶ Als einziges Kriterium nimmt er Bezug auf ein Konzept, das schon in sich rassistisch ist¹⁷ – weil es davon ausgeht, es gebe – wie es unterschiedliche Geschlechter, Abstammungen und Glaubensrichtungen gibt – (auch) unterschiedliche menschliche Rassen. Eine Diskriminierung erfolgt daher nicht wegen der (faktisch nicht existenten) Zugehörigkeit zu einer „Rasse“, sondern aus rassistischen Motiven. Der Begriff „Rasse“ ist damit nicht etwa nur ein theoretisches Konstrukt, sondern schon für sich genommen Folge und Produkt einer (individuellen oder von Gruppen vertretenen)

¹² Plenarprotokoll der 196. Sitzung des Deutschen Bundestags vom 27.11.2020, S. 24765 ff.

¹³ BT-Drs. 19/24434, S. 4 – Begründung.

¹⁴ Vgl. den Diskussionsentwurf des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz, https://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/DiskE_Ersetzung_Begriff_Rasse.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

¹⁵ A. Nußberger, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 3 Rn. 295; S. Boysen, in: von Münch/Kunig, GG Band I, 6. Aufl. 2012, Art. 3 Rn. 175.

¹⁶ H. Cremer, Ein Grundgesetz ohne „Rasse“. Vorschlag für eine Änderung von Artikel 3 Grundgesetz, Deutsches Institut für Menschenrecht, Policy Paper Nr. 16, 2010, S. 7.

¹⁷ H. Cremer, Ein Grundgesetz ohne „Rasse“. Vorschlag für eine Änderung von Artikel 3 Grundgesetz, Deutsches Institut für Menschenrecht, Policy Paper Nr. 16, 2010, S. 7.

subjektiven rassistischen Sichtweise. Die Diskriminierung liegt damit im Kern schon in der Differenzierung. Allerdings ist hervorzuheben, dass bereits bei der Schaffung des Grundgesetzes die Verwendung des Begriffs „Rasse“ keineswegs „affirmativ“ im Sinne einer Bestätigung der Theorie, es gebe mehrere menschliche Rassen, gemeint war, sondern als Reaktion, als „Antwort der Mütter und Väter unseres Grundgesetzes auf den Rassenwahn der Nazis“.¹⁸ Gleichwohl trägt – so die verbreitete Kritik – allein die (weitere) Verwendung des Wortes „Rasse“ dazu bei, dass die damit assoziierten, vom Grundgesetz aber abgelehnten Ideologien präsent bleiben könnten. Darüber hinaus wird vorgebracht, dass die prominente Positionierung eines solchen Begriffs in Verfassungstexten bei von Rassismus Betroffenen, aber auch bei Dritten zu Irritationen und persönlichen Belastungen (z. B. in Gestalt von „Trigger“-Wirkungen) führen könne.¹⁹

(3) Auch auf europäischer²⁰ und internationaler Ebene besteht hinsichtlich des Begriffs der „Rasse“ vertieftes Problembewusstsein. Schon die Entschließung des Europäischen Parlaments anlässlich des Europäischen Jahres (1997) gegen Rassismus hat dargelegt, dass der Gebrauch des Begriffs „Rasse“ in Dokumenten der Europäischen Union rassistischem Denken und Diskriminierungen Vorschub leisten könne. Er basiere auf der Vorstellung, es gebe unterschiedliche menschliche „Rassen“. Vor diesem Hintergrund kommt das Europäische Parlament zu der Empfehlung, den Begriff in allen amtlichen Texten zu vermeiden.²¹

(4) Im Schrifttum wurde allerdings teilweise auch die Frage aufgeworfen, ob das in Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG normierte Diskriminierungsverbot in seiner Wirkung bzw. seinem Sinn davon abhängig sein könne, ob die Kategorie, nach der diskriminiert werde, wissenschaftlich anerkannt sei und im allgemeinen Sprachgebrauch als substantiell angenommen werde oder nicht.²² Andere weisen darauf hin, dass Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG nicht isoliert von „Rasse“ spreche, sondern vielmehr das Benachteiligungsverbot aufgrund dieser Zuschreibung regelt; „Rasse“ sei eine Auswirkung von Rassismus, der Begriff – solange noch Rassismus existiere – nicht obsolet.²³ Die Festlegung von „Rasse“ als untersagtem

¹⁸ Abg. T. Frei, in: Plenarprotokoll der 196. Sitzung des Deutschen Bundestags vom 27.11.2020, S. 24768.

¹⁹ S. z. B. die Begründung des Gesetzentwurfs der Fraktionen CDU, DIE LINKE, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Entwurf eines Gesetzes zur Parlamentsreform“ v. 23.1.2020, Landtag von Sachsen-Anhalt, Drs. 7/5550, S. 44 – zu Nummer 3 – Artikel 7 Absatz 3.

²⁰ Die französische Nationalversammlung hat 2018 das Wort „Rasse“ durch einstimmige Entscheidung aus der französischen Verfassung (Art. 1 Abs. 1 S. 1 i.d.F. v. 4.8.1995) gestrichen; der Begriff sei wissenschaftlich nicht fundiert und rechtlich unwirksam; zu einer Änderung der Verfassung ist es dann allerdings aus anderen Gründen nicht gekommen.

²¹ Europäisches Parlament, Entschließung zu der Mitteilung der Kommission über Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus, Erwägung K, Abl. Nr. C 152 v. 27.5.1996, S. 57: „(...) whereas the concept of race has no scientific foundation either in genetics or in anthropology and can therefore serve only to encourage discrimination on ethnic, national or cultural grounds or on grounds of skin colour, as it is based on the false premise that established, hierarchically classified ‘races’ exist; whereas the term should therefore be avoided in all official texts (...)”

²² C. Geulen, „Rasse“, Rassismus und Antirassismus – Historische Anmerkungen zum Rassengegriff in Art. 4 GG, RuP 2020, 252 ff.; für eine Beibehaltung des Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG in der geltenden Fassung dezidiert auch U. Kischel, Rasse, Rassismus und Grundgesetz. Verfassungsrechtliche, interdisziplinäre und rechtsvergleichende Aspekte, AöR Bd. 145 (2020), S. 227 ff.

²³ C. Barskanmaz, Zum Rassebegriff im Grundgesetz – zwei Perspektiven. Verfassungsdogmatik und Interdisziplinarität ernstnehmen, Parl Beilage 2020, Nr. 42-44, 19 ff.

Diskriminierungsmerkmal sei die juristische Antwort auf die Realität des anhaltenden strukturellen Rassismus gewesen; eine biologische Bedeutung komme dem Begriff nicht zu.²⁴ Damit ist als Befund festzustellen, dass im Schrifttum keine Einigkeit hinsichtlich der Frage besteht, ob das Wort „Rasse“ aus den Verfassungstexten gestrichen werden sollte oder nicht.

bb) Eine Streichung des Begriffs „Rasse“ aus Art. 2 Abs. 2 LVerf stünde im Einklang mit höherrangigem Recht.

(1) Dass der Begriff der „Rasse“ nach wie vor in Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG verwendet wird, steht einer Streichung in der Bremischen Landesverfassung aufgrund des Grundsatzes der Verfassungshoheit²⁵ nicht entgegen. Es ist eine wesentliche Konsequenz der Eigenstaatlichkeit der Länder, dass ihnen die originäre Kompetenz zur Schaffung einer je eigenen, von ihnen selbst bestimmten Verfassung zukommt.²⁶ Anders gewendet würde Art. 2 Abs. 2 LVerf nicht durch Streichung des Begriffs der „Rasse“ grundgesetzwidrig mit Blick auf Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG.

Allerdings bleibt die staatliche Gewalt in den Ländern aufgrund des Grundsatzes der Wahrung der grundrechtlichen Homogenität im Bundesstaat an die Grundrechte des Grundgesetzes, damit auch an deren Schutzniveau gebunden,²⁷ so dass alle Überlegungen zum Erhalt eines grundrechtlichen bzw. gleichheitsrechtlichen „Schutzniveaus“ in der Bremischen Landesverfassung stets zugleich die Gewährleistungen des Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG (in seiner jeweils geltenden Fassung) im Blick zu halten haben. Dieser Aspekt freilich dürfte jedenfalls – gewissermaßen als „Rückfalllinie“ – Bedenken hinsichtlich eines Absenkens des (grundrechtlichen) „Schutzniveaus“ infolge der Novelle der Landesverfassung ausräumen können.

(2) Ebenso stünde die Streichung nicht im Widerspruch zum Unionsrecht, obwohl der Begriff „Rasse“ in der deutschen Sprachfassung europäischer Rechtstexte genannt wird (Art. 10, Abs. 19 Abs. 1 AEUV, Art. 21 Abs. 1 EUGrCh). Entscheidend ist nicht der Wortlaut der entsprechenden (aufgrund des unionsrechtlichen Anwendungsvorrangs auch gegenüber dem nationalen Verfassungsrecht vorgehenden²⁸) Bestimmungen, sondern ihre Zielsetzung; die Streichung des Begriffs „Rasse“ trägt ausweislich des Willens des Verfassungsgesetzgebers zum Abbau rassistischer Diskriminierungen bei. Damit kann ein Verstoß gegen Unionsrecht nicht angenommen werden.

cc) Es ist nach alledem letztlich dem politischen Willen des demokratisch legitimierten Landesgesetzgebers überlassen, ob das Merkmal „Rasse“ aus dem Verfassungstext, hier aus Art. 2 Abs. 2 LVerf, gestrichen wird, um zu verdeutlichen, dass der Landesverfassung

²⁴ E. Kaneza, Black Lives Matter – Warum „Rasse“ nicht auf dem Grundgesetz gestrichen werden darf, RuP 2020, 536 ff.

²⁵ Dazu etwa J. Dietlein, in: Dietlein/Hellermann, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, 8. Aufl. 2021, § 1 Rn. 11 f.

²⁶ Vgl. BVerfGE 36, 342 (360).

²⁷ J. Dietlein, in: Dietlein/Hellermann, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, 8. Aufl. 2021, § 1 Rn. 15.

²⁸ Vgl. BVerfGE 73, 339 ff.; EuGH, Slg. 1964, 1251 (1270).

keine auch nur indirekte Bestätigung eines Konzepts menschlicher „Rassen“ entnommen werden kann. Allerdings ist damit zugleich die Frage aufgeworfen, ob an die Stelle des Begriffs eine andere Formulierung innerhalb des Art. 2 Abs. 2 LVerf selbst (im Sinne einer „norminternen Kompensation“) treten muss.

(1) Im Schrifttum ist auf diese Problematik bereits eingehend hingewiesen worden. Es wird betont, dass eine Streichung des Begriffs „Rasse“ mit Blick auf eine potenzielle Verminderung des Schutzes problematisch sei;²⁹ erforderlich sei der „Ersatz durch ein Konzept, das in gleicher Weise schützt und die hist.(orische) Dimension nicht ausklammert“.³⁰ Als Alternativen vorgeschlagen wurde die Ersetzung des Begriffs der „Rasse“ etwa durch „ethnische Herkunft“³¹ bzw. „Ethnizität“³² oder „Ethnie“,³³ die freilich ihrerseits wiederum mit definitorischen Unsicherheiten belastet sind.

(2) Zutreffend ist, dass aufgrund der grundgesetzlichen Gewährleistung des besonderen Diskriminierungsverbots durch die Streichung des Begriffs „Rasse“ der Schutzbereich des Art. 2 Abs. 2 LVerf nicht gegenüber der derzeit geltenden Normfassung „verengt“ werden darf. Zwar ist darauf hinzuweisen, dass auch bei einer Streichung in der Landesverfassung Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG weiterhin volle Gültigkeit besitzt (dazu s. o. bb) (1)); es erscheint aber gerade auch angesichts der dargestellten Ziele der Verfassungsänderung und der Funktionen der Verfassung wichtig, im Ergebnis eine Formulierung des Verfassungstextes zu schaffen, die in sich und für sich schlüssig, auf die grundgesetzlichen Gewährleistungen also „nicht angewiesen“ ist und zugleich ein hinreichendes „Schutzniveau“ garantiert.

dd) Vor diesem Hintergrund sind die beiden in den Anträgen vorgelegten Konzepte in den nachstehenden Ausführungen kritisch zu würdigen. Dabei ist vor allem 1. zu klären, ob es einer „norminternen“ Kompensationsformulierung in Art. 2 Abs. 2 LVerf bedarf, oder ob 2. eine solche Wahrung des „Schutzniveaus“ durch eine Regelung in anderen Bestimmungen erfolgen kann, und schließlich wie 3. eine solche Regelung verfassungssystematisch zu verorten und 4. konkret auszugestalten wäre. Mit diesen Gesichtspunkten befasst sich der Unterzeichner im Folgenden in Beantwortung der Frage 1 unter eingehender Auseinandersetzung mit den in den beiden Anträgen vorgeschlagenen Verfassungsänderungen (u. 2. und 3.).

²⁹ Eine „Schutzlücke“ befürchtet auch *E. Kaneza*, Black Lives Matter – Warum „Rasse“ nicht auf dem Grundgesetz gestrichen werden darf, RuP 2020, 536 ff.; gegen eine Streichung wendet sich auch *D. Lieb-scher*, Clans statt Rassen – Modernisierungen des Rassismus als Herausforderungen für das Recht, KJ 2020, 529 ff.; s. ferner die Stellungnahmen der Abg. *T. Frei* und *D. Wiese*, Plenarprotokoll der 196. Sitzung des Deutschen Bundestags vom 27.11.2020, S. 24768 und 24770.

³⁰ *A. Nußberger*, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 3 Rn. 295 Fn. 795; s. auch *H. Cremer*, Ein Grundgesetz ohne „Rasse“. Vorschlag für eine Änderung von Artikel 3 Grundgesetz, Deutsches Institut für Menschenrecht, Policy Paper Nr. 16, 2010, S. 5.

³¹ *M. Buschmann*, Rassen entstehen durch Rassismus, RuP 2020, 247 ff.

³² *M. M. Auma*, Zum Rassebegriff im Grundgesetz – zwei Perspektiven. Für eine intersektionale Antidiskriminierungspolitik, Parl Beilage 2020, Nr. 42-44, 19 ff.

³³ Sehr eingehend und differenziert zu den Begriffen *D. Feldmann/J. Hoffmann/R. Liebold/A. Keilhauer*, „Rasse“ und „ethnische Herkunft“ als Merkmale des AGG, RW 2018, 23 ff.

2. Frage 1

Frage 1 des Fragenkatalogs lautet: Welche der vorgeschlagenen Formulierungen an welcher Stelle der Bremer Landesverfassung halten Sie aus verfassungsrechtlicher Sicht für am ehesten geeignet, das bisherige Schutzniveau, das die Landesverfassung gegen rassistische Diskriminierungen bietet, bei Streichung des Begriffes „Rasse“ zu gewährleisten?

Bei der Beantwortung dieser Frage ist vor dem Hintergrund der bisherigen Ausführungen zu differenzieren zwischen dem Vorschlag, in Art. 2 Abs. 2 LVerf selbst eine „norminterne“ Ergänzung zur Kompensation des gestrichenen Begriffes der „Rasse“ vorzunehmen (unten a)), und den Überlegungen, an anderen Standorten in der Landesverfassung eine zusätzliche Bestimmung aufzunehmen (unten b)).

a) Ergänzung „aus rassistischen Gründen“ in Art. 2 Abs. 2 LVerf

Der Vorschlag im Dringlichkeitsantrag der Fraktionen der SPD, von Bündnis 90/Die Grünen und von DIE LINKE (Drs. 20/375) sieht als Kompensation der Streichung des Begriffes „Rasse“ in Art. 2 Abs. 2 LVerf die Ergänzung der Worte „oder aus rassistischen Gründen“ nach dem Wort „Anschauungen“ vor.

aa) Der Vorschlag ist offenkundig von dem nachvollziehbaren Wunsch getragen, für den ebenfalls vorgeschlagenen Fortfall des Kriteriums „Rasse“ einen adäquaten „norminternen“ Ausgleich zu schaffen. In der Gesamtschau mit dem Entwurf zur Änderung des Art. 19 LVerf durch die Einfügung eines neuen Absatzes 2 erscheint dies auch auf den ersten Blick als durchaus schlüssig, da Art. 19 Abs. 2 LVerf eine aktive Verpflichtung des Staates bzw. eine Verantwortung des bzw. der einzelnen fest schreibt, während die besonderen Diskriminierungsverbote in Art. 2 Abs. 2 LVerf (jedenfalls auch) „abwehrrechtlichen“ Charakter haben. Daher könnte es mit Blick auf das „Schutzniveau“ als verfassungsrechtlich geboten erscheinen, nicht nur eine neue Regelung über eine staatliche Pflicht bzw. eine bürgerschaftliche Verantwortung zu schaffen, sondern in Art. 2 Abs. 2 LVerf selbst eine schutzniveauerhaltende Ergänzung aufzunehmen.

bb) Der vor diesem Hintergrund im Dringlichkeitsantrag vorgeschlagene Wortlaut ist kein Novum. Art. 7 Abs. 3 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt in der Fassung vom 20. März 2020 lautet:

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

Damit wurde auch in Sachsen-Anhalt der Begriff der „Rasse“ – und damit der faktisch nicht existente Anknüpfungspunkt für eine diskriminierende Differenzierung – durch die als verwerflich anzusehende objektivierte Motivation des Differenzierenden, die „rassistischen Gründe“ ersetzt. Art. 12 Abs. 2 der Verfassung des Landes Brandenburg zeigt denselben Wortlaut.

Vordergründig erweckt dies den Eindruck einer sachgerechten Lösung, zumal die sachsen-anhaltinische Vorschrift auch bei anderen Kriterien formuliert: „aus Gründen des Geschlechts, der sexuellen Identität, der Abstammung“ und „wegen seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft etc.“ Dies suggeriert, der Verfassungsgeber sei bei der Unterscheidung von Kriterien, „wegen“ derer eine Benachteiligung oder Bevorzugung erfolgt, und solcher, bei denen sie „aus Gründen“ erfolgt, die an Differenzierungskriterien anknüpfen, einem nachvollziehbaren Konzept gefolgt. Die normative Relevanz der Unterscheidungen erschließt sich indes nicht. Geschlecht und sexuelle Identität, Glauben, religiöse und politische Anschauungen sind Aspekte, über die ein Betroffener selbst frei disponieren und entscheiden kann, bei Sprache, Heimat und Herkunft sind die Möglichkeiten der Einflussnahme und Selbstbestimmung (deutlich) geringer bzw. ausgeschlossen. Weshalb Art. 7 Abs. 3 der sachsen-anhaltinischen Landesverfassung die Merkmale in der derzeit geltenden Formulierung „sortiert“ hat, erschließt sich nicht. Sprachlich erscheint die Fassung nicht konsistent und sollte daher auch nicht als Vorbild dienen.

cc) Die Aufnahme der Formulierung „aus rassistischen Gründen“ ist aus Sicht des Unterzeichners ohnehin ein Lösungsversuch, der – bei aller Nachvollziehbarkeit der Hintergründe, insbesondere des Wunsches nach einer angemessenen Schließung einer (vermeintlichen) „Schutzlücke“ – mehr Probleme aufwirft als er löst.

(1) Zunächst spricht vieles dafür, dass die Ergänzung aus den folgenden Erwägungen schon grundsätzlich entbehrlich ist. Streicht man den Begriff der „Rasse“, weil es „Rassen“ nicht gibt, stellt sich die Frage, was eine „rassistische“ Benachteiligung oder Bevorzugung bei näherer Betrachtung bedeutet; die bereits dargestellten Einwände im Schrifttum gegen die Streichung des Begriffs „Rasse“ deuten auf diese Problematik bereits hin. Denn entweder erfolgt eine Benachteiligung oder Bevorzugung aufgrund des äußerlichen Erscheinungsbilds, so dass regelmäßig bereits die Diskriminierungsverbote bezüglich der Abstammung, der Heimat und der Herkunft eingreifen. Oder aber man geht davon aus, dass eine positive oder negative Diskriminierung auf der irrtümlichen Annahme des Diskriminierenden beruht, es gebe (biologische) „Rassen“, deren Angehörige bestimmte äußerliche Merkmale aufweisen oder die schlichtweg anders „aussehen“, bzw. auf entsprechenden vorurteilsbehafteten Zuschreibungen. Ein solches Vorgehen wird man aber wiederum ohne weiteres als Bevorzugung bzw. Benachteiligung aufgrund der Abstammung, der Heimat bzw. der Herkunft qualifizieren können.

(2) „Abstammung“ definiert das Bundesverfassungsgericht als „natürliche biologische Beziehung eines Menschen zu seinen Vorfahren“.³⁴ Während dieses Merkmal in der Verfassungsjudikatur eine absolut ungeordnete Rolle gespielt hat und vor allem die Aspekte der Herkunft und der Heimat entscheidungsrelevant gewesen sind, würde sich namentlich das Kriterium der „Abstammung“ dazu eignen, im Wege einer Bedeutungsaufwertung an die Stelle des gestrichenen Begriffs der „Rasse“ zu treten und damit das „Schutzniveau“ der besonderen Diskriminierungsverbote zu gewährleisten. Unter „Herkunft“ versteht man die von den Vorfahren hergeleitete soziale Verwurzelung, nicht die in den eigenen

³⁴ BVerfGE 9, 124 (128).

Lebensumständen begründete Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Schicht, die „sozial-standesmäßige Verwurzelung“.³⁵ Es geht mithin um die soziale Herkunft. „Heimat“ bedeutet die örtliche Herkunft nach Geburt oder Ansässigkeit.³⁶ Auch diese Aspekte können im Einzelfall von Bedeutung sein, wenn eine Person aus „rassistischen Gründen“ diskriminiert wird. Damit ist die Frage aufgeworfen, welcher eigenständige Anwendungsbereich für die Bevorzugung bzw. Benachteiligung aus „rassistischen Gründen“ überhaupt noch bliebe, wenn man namentlich dem Kriterium der „Abstammung“ mittels entsprechender Auslegung wieder ein Mehr an verfassungsrechtlicher Bedeutung zugesteht. Typische rassistische Differenzierungen etwa wegen der Hautfarbe bzw. des Erscheinungsbilds lassen sich solchermassen als Diskriminierung wegen der „Abstammung“ qualifizieren – denn auf den natürlich-biologischen Teilaspekt der Persönlichkeit eines Menschen zielen sie im Kern ab.

(3) Hinzu tritt, dass die speziellen Diskriminierungstatbestände in Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG nicht als abschließend, sondern als „entwicklungsoffen“ in Bezug auf andere Angehörige strukturell diskriminierungsgefährdete Gruppen zu bewerten sind.³⁷ Diese Erwägungen, die z. B. auf eine Bevorzugung oder Benachteiligung bezüglich des Alters, einer Behinderung – die z. B. in Art. 2 Abs. 3 S. 1 LVerf explizit aufgeführt wird – etc. anzuwenden sind, lassen sich ohne weiteres auch auf Art. 2 Abs. 2 LVerf übertragen. In der Gesamtschau mit den unter (1) und (2) angestellten Erwägungen, insbesondere hinsichtlich der „Aufwertung“ des Kriteriums der „Abstammung“, hinterlässt der Fortfall des Begriffs „Rasse“ in der Vorschrift damit aus Sicht des Unterzeichners keine zwingend kompensationsbedürftige grundrechtliche „Schutzlücke“.

(4) Zudem erscheint die Verwendung der Formulierung „rassistische Gründe“ insoweit als problematisch, als sie den Eindruck erweckt, rassistische Ideologien bzw. Verhaltensweisen könnten in irgendeiner Weise sachlich „begründet“ werden. Gravierender noch ist der Einwand, dass nicht hinreichend klar würde, ob mit „aus rassistischen Gründe“ nicht in Wirklichkeit „aus rassistischen Motiven“ gemeint ist, auch wenn auf „Gründe“, nicht auf „Beweggründe“ abgestellt wird. Dies würde mit Blick auf das bisherige Verständnis des verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbots einen (letztlich zu Lasten des Diskriminierungsschutzes gehenden) Paradigmenwechsel bzw. einen „Systembruch“ darstellen, weil es hinsichtlich des Verbots der Benachteiligung und Bevorzugung auf die Bewertung der subjektiven Einstellung des Diskriminierenden eben nicht ankommen soll. Dass man dessen Motive ethisch-moralisch als verwerflich qualifizieren muss, ist Folge der Diskriminierung, nicht ihr konstitutiver Wesenskern. Es ist aber gerade Errungenschaft und Stärke der besonderen Diskriminierungsverbote in Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG und den Landesverfassungen, dass eine verwerfliche Haltung zwar Ursache der in Rede stehenden Differenzierung sein kann und auch häufig ist, dass aber das verfassungsrechtliche Verbot allein auf den Anknüpfungspunkt der Differenzierung abstellt. Es ist damit

³⁵ BVerfGE 9, 124 (128) u. Ls. 1; vgl. auch BVerfGE 5, 17 (22); A. Nußberger, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 3 Rn. 297.

³⁶ BVerfGE 5, 17 (22); 17, 199 (203); 23, 258 (262).

³⁷ A. Nußberger, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 3 Rn. 287.

einfacher, eine Diskriminierung wegen des Geschlechts oder der Abstammung festzustellen als eine solche „aus rassistischen Gründen“, weil bei letzteren häufig eben doch nach der inneren Motivation des Diskriminierenden wird „geforscht“ werden müssen. In dieser Formulierung liegt damit eine außerrechtliche Wertung, die eines erheblichen Definitionsaufwands bedarf. Wie sich über die Frage, ob Sicherheitsbehörden in Deutschland ein Problem mit „strukturellem Rassismus“ haben, nur dann sachgerecht, objektiv und fair diskutieren lässt, wenn man Konsens darüber hergestellt, was unter „Rassismus“ zu verstehen ist, müsste man auch präzisieren, was „rassistische Gründe“ sind. Mitunter wird im Schrifttum sogar die Auffassung vertreten, der Schutzbereich des Diskriminierungsverbots (in Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG) werde durch die Verwendung des Begriffs „rassistisch“ verkürzt, weil er lediglich ideologisch motivierte Ausgrenzungspolitik oder Gewalt erfasse.³⁸ Die vorstehenden Überlegungen schließen die Verwendung der Formulierung „aus rassistischen Gründen“ in einem entsprechend angepassten Art. 2 Abs. 2 LVerf verfassungsrechtlich nicht aus; allerdings sollten sie verdeutlichen, dass ihr gegenüber – trotz der Verwendung in anderen Verfassungstexten – doch gewisse, nicht einfach auszuräumende Bedenken geltend gemacht werden können.

(5) Schließlich ist im Schrifttum die Frage aufgeworfen worden, ob nicht – wenn der Begriff der „Rasse“ zu Irritationen und persönlichen Verletzungen führt und damit zu streichen ist – auch die Verwendung des Wortes „rassistisch“ in einem Katalog von Anknüpfungskriterien für Diskriminierungen subjektive Beeinträchtigungen verursachen könne.³⁹ Der Unterzeichner hält dieses Argument nicht für tragfähig, möchte aber zumindest darauf hinweisen. Richtig ist sicherlich, dass eine konsequente Handhabung der Begrifflichkeiten anzuraten ist, wenn man auf Argumente abstellt, die an die Wahrnehmungswirklichkeit verfassungsnormativer Bestimmungen anknüpfen.

dd) Nach alledem stehen der im Dringlichkeitsantrag der Fraktionen der SPD, von Bündnis 90/Die Grünen und von DIE LINKE (Drs. 20/375) vorgeschlagenen Ergänzung um die Worte „aus rassistischen Gründen“ Bedenken entgegen; das Regelungskonzept erscheint vor dem Hintergrund der Regelungsziele des Antrags als in sich nicht widerspruchsfrei. Aus Sicht des Unterzeichners kann auf diese Ergänzung verzichtet werden, weil schon Art. 2 Abs. 2 LVerf selbst nach einer Streichung des Begriffs „Rasse“ diejenigen Fälle hinreichend erfasst, die mit der Formulierung „aus rassistischen Gründen“ erfasst werden könnten – insbesondere dann, wenn man das Kriterium der „Abstammung“ entsprechend verfassungsrechtlich „aufwertet“.

b) Zusätzliche Regelung in Art. 19 bzw. Art. 65 LVerf

Diese Bewertung wird noch dadurch gestützt, dass beide Anträge eine weitere, zusätzliche Regelung vorsehen. Diese bildet zwar nach der Konzeption beider Anträge keine

³⁸ Dazu *H. Cremer*, Ein Grundgesetz ohne „Rasse“. Vorschlag für eine Änderung von Artikel 3 Grundgesetz, Deutsches Institut für Menschenrecht, Policy Paper Nr. 16, 2010, S. 6 m.w.N., der sich für die Verwendung des Begriffs „rassistische Benachteiligung“ ausspricht.

³⁹ Auch *D. Liebscher*, Clans statt Rassen – Modernisierungen des Rassismus als Herausforderungen für das Recht, KJ 2020, 529 ff., äußert Bedenken gegenüber der Verwendung des Begriffs „rassistisch“.

Modifikation des besonderen Diskriminierungsverbots infolge des Fortfalls des Begriffs „Rasse“, schafft aber gleichwohl jeweils eine Stärkung der Landesverfassung gegenüber nationalsozialistischen Bestrebungen und Ideologien bzw. gegenüber rassistischer und antisemitischer Hetze.

aa) Hinzuweisen ist zunächst bezüglich beider Regelungsvorschläge, dass sowohl Art. 19 Abs. 2 des Dringlichkeitsantrags der Fraktionen der SPD, von Bündnis 90/Die Grünen und von DIE LINKE (Drs. 20/375) als auch Art. 65 Abs. 2 des Antrags der Fraktion der CDU (Drs. 20/304) nicht unmittelbar zur Sicherung des „Schutzniveaus“ des Art. 2 Abs. 2 LVerf beitragen. Denn wie bereits dargestellt, handelt es sich bei der dortigen Regelung um eine grundrechtliche Bestimmung, die in Gestalt spezieller Diskriminierungsverbote subjektive Rechte gewährt, Abwehrrechte gegenüber unzulässigen staatlichen Differenzierungen begründet und in ihrer Funktion als Bestandteil der objektiven Werteordnung auch in private Rechtsverhältnisse hineinwirkt.⁴⁰ Eine „Schutzwirkung“ solcher Art entfaltet keiner der Normvorschläge der beiden Anträge, selbst wenn man aufgrund der systematischen Verortung des Art. 19 Abs. 2 n.F. LVerf des Dringlichkeitsantrags über die Frage diskutieren kann, ob und in welchem Umfang die Vorschrift subjektive (Abwehr- bzw. Teilhabe-)Rechte gewähren würde (dazu u. bb) (4) und (5) und unten 3. zu Frage 2). Unabhängig von der Frage, welchem der Vorzug zu geben ist, würden aber beide Normvorschläge in grundsätzlich zu begrüßender Weise zwar nicht zum grundrechtlich-abwehrrechtlichen, diskriminierungsbezogenen „Schutzniveau“ des Art. 2 Abs. 2 LVerf, sehr wohl aber zum „Schutz“- bzw. „Gewährleistungsniveau“ der Landesverfassung insgesamt im Hinblick auf die Bekämpfung nationalsozialistischer, rassistischer und antisemitischer Aktivitäten beitragen.

bb) Zu erörtern ist gleichwohl, welcher der beiden Regelungsvorschläge (Art. 19 Abs. 2 bzw. Art. 65 Abs. 2 LVerf n. F.) der Vorzug zu geben ist. Dabei ist als erster Gesichtspunkt derjenige nach dem jeweiligen verfassungssystematischen „Standort“ angesprochen, mit dem eng die Frage nach der Funktion der fraglichen Bestimmung verbunden ist.

(1) Der Dringlichkeitsantrag der Fraktionen der SPD, von Bündnis 90/Die Grünen und von DIE LINKE (Drs. 20/375) sieht eine Ergänzung des Art. 19 LVerf vor, der sich im Ersten Hauptteil der Landesverfassung zu den Grundrechten und Grundpflichten befindet. Nach der Normierung eines Rechts und einer Pflicht zum Widerstand im Falle, in dem „die in der Verfassung festgelegten Menschenrechte durch die öffentliche Gewalt verfassungswidrig angetastet werden“, sollen nach dem Vorschlag des Dringlichkeitsantrags weitere Verpflichtungen aufgenommen werden. Zum einen soll „alle staatliche Gewalt“ verpflichtet werden, die „Wiederbelebung oder Verbreitung nationalsozialistischer und faschistischer Bestrebungen, die Verherrlichung des nationalsozialistischen Herrschaftssystems sowie rassistische, antisemitische und weitere menschenverachtende Hetze nicht zuzulassen“. Damit wird ein aktives Tätigwerden gefordert, wenn die „Staatsgewalt“ (gemeint sind offenkundig Legislative, Judikative und Exekutive) die

⁴⁰ Zu Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG *A. Nußberger*, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 3 Rn. 233 ff.

aufgeführten Verhaltensweisen unter ihren Bediensteten oder in der Bevölkerung wahrnimmt. Dazu soll eine „Verantwortung jeder und jedes Einzelnen“ treten. Dies im Kontext einer anderen Verpflichtung, nämlich derjenigem zum Widerstand, zu regeln, liegt angesichts des Regelungskonzepts des Antrags nahe.

(2) Im Gegensatz dazu wird im Antrag der Fraktion der CDU (Drs. 20/304) eine Ergänzung des Art. 65 LVerf vorgeschlagen, der einerseits verschiedene Verfassungsgrundsätze, „Staatszielbestimmungen“ und staatliche Aufgaben, andererseits konkrete Pflichten des Staates normiert: In Absatz 1 das Bekenntnis der Freien Hansestadt Bremen „zu Demokratie, sozialer Gerechtigkeit, Freiheit, Schutz der natürlichen Umwelt, Frieden und Völkerverständigung“, in Absatz 3 ihr Bekenntnis zum „Zusammenhalt der Gemeinden des Landes“ sowie eine Verpflichtung, „auf gleichwertige Lebensverhältnisse“ hinzuwirken. Aus Absatz 2 ergibt sich das Gebot der Förderung der grenzüberschreitenden regionalen Zusammenarbeit, „die auf den Aufbau nachbarschaftlicher Beziehungen, auf das Zusammenwachsen Europas und auf die friedliche Entwicklung der Welt gerichtet ist“. Auch der Antrag der Fraktion der CDU (Drs. 20/304) sieht zum einen die Normierung einer Verpflichtung aller staatlichen Gewalt dazu vor, die „Wiederbelebung oder Verbreitung nationalsozialistischen Gedankenguts, die Verherrlichung des nationalsozialistischen Herrschaftssystems sowie rassistische und antisemitische Aktivitäten nicht zuzulassen“. Zum anderen soll eine „Verantwortung jedes Einzelnen“ bezüglich desselben Zieles normiert werden.

(3) Damit sind die Vorschläge der beiden Anträge zwar beide inhaltlich einerseits auf eine staatliche Verpflichtung, andererseits auf eine Verantwortung aller natürlicher Personen (jeder bzw. jedes Einzelnen) gerichtet. Nach Einschätzung des Unterzeichners ergeben sich allerdings aus dem jeweils vorgesehenen Regelungsstandort deutliche Unterschiede zwischen den beiden Anträgen. Darüber hinaus unterscheiden sie sich in ihren rechtlichen Wirkungen durch die konkreten Formulierungen, insbesondere die Reichweite der Verpflichtung der „Staatsgewalt“ bzw. der Verantwortung der bzw. des Einzelnen (dazu u. cc)). Im Dringlichkeitsantrag der Fraktionen der SPD, von Bündnis 90/Die Grünen und von DIE LINKE (Drs. 20/375) wird die Funktion der Regelung als subjektive Verpflichtung des Staates bzw. der bzw. des Einzelnen betont, weil sie im Kontext des Ersten Hauptteils zu den Grundrechten und Grundpflichten steht. Im Antrag der Fraktion der CDU (Drs. 20/304) ist eine Aufnahme der Bestimmung in den Dritten Hauptteil („Aufbau und Aufgaben des Staates“) unter dem 1. Abschnitt „Allgemeines“ vorgesehen. Damit ist die vorgesehene Vorschrift eher im Sinne einer Staatszielbestimmung bzw. einer staatlichen Aufgabe zu verstehen. Gleichwohl führt auch hier die konkrete Formulierung zu einer verfassungsrechtlich explizit niedergelegten Verpflichtung des Staates. Die auch in diesem Vorschlag enthaltene Verantwortung des Einzelnen mag dann zunächst fehlverortet erscheinen; aufgrund ihres engen Zusammenhangs mit der inhaltlich gleichlaufenden staatlichen Pflicht ist es allerdings sachgerecht, sie in derselben Bestimmung zu normieren.

(4) Nach Einschätzung des Unterzeichners ist bei der Bewertung der vorgeschlagenen Normen ihre systematische Position bei aller vermeintlichen Ähnlichkeit der

Regelungsziele keineswegs von untergeordneter Bedeutung; auch die beiden Fragen des Fragenkatalogs zielen auf diese „Standortfrage“ ab. So wird man bezüglich des Vorschlags des Dringlichkeitsantrags der Fraktionen der SPD, von Bündnis 90/Die Grünen und von DIE LINKE (Drs. 20/375) eher eine Einordnung als Grundpflicht des bzw. der Einzelnen, verbunden mit einer grundrechtlich „aufgeladenen“ staatlichen Verpflichtung vornehmen können, während beim Vorschlag des Antrags der Fraktion der CDU (Drs. 20/304) in Übereinstimmung mit den materiellrechtlichen Vorgaben der Verfassungspräambel vornehmlich der Charakter des Staates, der Freien Hansestadt Bremen, als aktiver „Akteur“ gegen nationalsozialistische Bestrebungen und Ideologien im Vordergrund steht. Mit Blick auf die Intention der Verfassungsänderung ist nach der Bewertung des Unterzeichners daher hinsichtlich des normativen Standorts der Regelungsvariante des Antrags der Fraktion der CDU (Drs. 20/304) der Vorzug zu geben. Möchte man betonen, dass dem modernen Verfassungsstaat nach 1945 die Ablehnung nationalsozialistischen Gedankenguts und eine Verpflichtung seiner Bekämpfung gewissermaßen in die „DNA“ eingeschrieben ist, liegt eine Normierung im Kontext der „Aufgaben des Staates“ näher als eine dem Staat verfassungsrechtlich auferlegte Verpflichtung im Kontext der Grundrechte, die historisch als „Abwehrrechte“ gegenüber dem Staat konzipiert waren und auch gegenwärtig noch hauptsächlich diese Funktion erfüllen. Zudem verlagert die normative Verortung beim Widerstandsrecht, vor allem der Widerstandspflicht doch ein wenig den „Zungenschlag“ der vorgeschlagenen Vorschriften: So könnte man aus systematischem Blickwinkel meinen, der Idee der Verantwortung der bzw. des Einzelnen komme in der Norm gegenüber der staatlichen Verpflichtung der Vorrang bzw. eine „prominentere“ Position zu. Auch deshalb ist die Regelung in Art. 65 LVerf vorzugswürdig.

(5) Gravierender noch treten die Unterschiede zu Tage, wenn man die möglichen Konsequenzen der systematischen Verortung in die Erwägungen einbezieht. Eine Regelung in Art. 65 LVerf, wie sie der Antrag der Fraktion der CDU (Drs. 20/304) vorsieht, ist vor allem als staatliche Aufgabe, als Staatszielbestimmung bzw. als Staatsauftragsbestimmung⁴¹ zu charakterisieren. Dabei handelt es sich zwar nicht lediglich um einen bloßen unverbindlichen Programmsatz, sondern – auch angesichts der vorgeschlagenen Formulierung – um eine konkrete Verpflichtung mit objektivem Bindungsgehalt.⁴² Staatszielbestimmungen sind etwa

„Verfassungsnormen mit rechtlich bindender Wirkung, die der Staatstätigkeit die fortdauernde Beachtung oder Erfüllung bestimmter Aufgaben – sachlich umschriebener Ziele – vorschreiben. Sie umreißen ein bestimmtes Programm der Staatstätigkeit und sind dadurch eine Richtlinie oder Direktive für das staatliche

⁴¹ Zur Differenzierung *K. Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Aufl. 1984, S. 121 f.

⁴² So zur Staatszielbestimmung in Art. 20a GG *D. Murswiek*, in: *Sachs*, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 20a Rn. 12.

Handeln, auch für die Auslegung von Gesetzen und sonstigen Rechtsvorschriften.“⁴³

Staatszielbestimmungen gewähren allerdings anders als Grundrechte keine subjektiven Rechte.⁴⁴ Unabhängig von der Frage, wie die vorgeschlagene Regelung in Art. 65 Abs. 2 LVerf im Detail einzuordnen ist (Staatszielbestimmung, staatliche Aufgabe etc.), beschränkt sich ihre Wirkung auf die eines objektiven Verfassungsgebots.

(6) Demgegenüber bliebe bei der im Dringlichkeitsantrag der Fraktionen der SPD, von Bündnis 90/Die Grünen und von DIE LINKE (Drs. 20/375) vorgeschlagenen Regelung in Art. 19 LVerf, also im Hauptteil zu den Grundrechten und Grundpflichten, verfassungsdogmatisch unklar, ob und inwiefern namentlich die Verpflichtung der staatlichen Gewalt an den gängigen Grundrechtsfunktionen teilhätte.

Insbesondere wäre die Frage aufgeworfen, ob aus der systematischen Verortung bei den Grundrechten subjektive Ansprüche auf eine „Nichtzulassung“ der Wiederbelebung bzw. Verbreitung nationalsozialistischer und faschistischer Bestrebungen, der Verherrlichung des nationalsozialistischen Herrschaftssystems sowie rassistischer, antisemitischer und weitere menschenverachtender Hetze herzuleiten wären. Denkbar wäre dies beispielsweise im Sinne eines grundrechtlichen Leistungsrechts auf finanzielle Förderung von Vereinigungen und Organisation, die sich die Bekämpfung dieser Ideologien und Bestrebungen zum Ziel gesetzt haben. Vor diesem Hintergrund könnte sich die „Antifaschismusklausel“ im Sinne von Art. 19 Abs. 2 LVerf n. F. als Anspruchsgrundlage für antifaschistische Bewegungen umdeuten lassen. Abhängig wäre dies vor allem davon, welchen Inhalt und welche Reichweite die Verpflichtungen aller staatlichen Gewalt haben soll, die aufgeführten Bestrebungen und Tätigkeiten „nicht zuzulassen“. Die Verortung im Abschnitt über Grundrechte (und Grundpflichten) ließe sich dann als systematisches Argument heranziehen, der vorgeschlagenen Verfassungsnorm im Wege der Auslegung (auch) Verpflichtungen zu einem aktiven Tun, gegebenenfalls verbunden mit subjektiven Ansprüchen, entnehmen zu können. Bei aller Förderungswürdigkeit antifaschistischer Tätigkeiten muss sich der Verfassungsgeber die Frage stellen, ob man das Risiko derartiger verfassungsdogmatischer Unklarheiten einschließlich des damit verbundenen Potentials zu verfassungsgerichtlichen Auseinandersetzungen politisch einzugehen bereit ist.

Die Einordnung als Staatszielbestimmungen bzw. staatliche Aufgabe mit klarer Festbeschreibung einer (lediglich) objektiven, nicht als subjektives Recht verfassungsgerichtlich einklagbaren Verpflichtung erweist sich gegenüber der Regelung im Kontext der Grundrechte und Grundpflichten auch aus diesen Gründen als die geeignetere Variante.

cc) Ebenfalls von erheblicher Bedeutung sind die divergenten Formulierungen der beiden Vorschläge im Detail. Es zeigen sich zwei wesentliche Unterschiede.

⁴³ *BMI/BMJ* (Hrsg.), Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge. Bericht der Sachverständigenkommission, 1983, Rn. 7.

⁴⁴ *D. Murswiek*, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 20a Rn. 21 m.w.N.

(1) Der Dringlichkeitsantrag der Fraktionen der SPD, von Bündnis 90/Die Grünen und von DIE LINKE (Drs. 20/375) bezieht staatliche Verpflichtung und bürgerschaftliche Verantwortung auf die „Nichtzulassung“ der Wiederbelebung oder Verbreitung nicht nur nationalsozialistischer, sondern auch faschistischer Bestrebungen. Ausweislich der Antragsbegründung wird unter Hinweis auf die Präambel der Landesverfassung die Bedeutung des „antifaschistischen Geistes“ der Verfassung hervorgehoben und auf Art. 37a der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt hingewiesen, in dem allerdings der Bezug zu faschistischen Bestrebungen fehlt.⁴⁵ Die Aufnahme dieses Bezugs in den Vorschlag zu Art. 19 Abs. 2 LVerf wird damit begründet, dass sich faschistische Bestrebungen „heutzutage in der Regel vorgeblich oder tatsächlich nicht in direkter Tradition der NS-Ideologie sehen“.⁴⁶ Der Unterzeichner betont, dass seine nachfolgend begründete Einschätzung, der Begriff der „faschistischen Bestrebungen“ solle aus Bestimmtheitsgründen nicht in den Verfassungstext aufgenommen werden, selbstverständlich weder mit einer Befürwortung solcher Bestrebungen noch mit einer Abwiegung der von ihnen ausgehenden Bedrohungen einhergehen soll.

Gleichwohl ist von der Aufnahme der „faschistischen Bestrebungen“ in den Verfassungstext, noch dazu in eine Vorschrift, die eine konkrete staatliche Verpflichtung bzw. individuelle Verantwortung begründen soll, aus Gründen der nicht ausreichenden Bestimmtheit bzw. Bestimmbarkeit des Begriffs abzuraten. Das Gebot der Bestimmtheit, das als eine der zentralen Ausprägungen der Rechtsstaatlichkeit zu qualifizieren ist,⁴⁷ geht über den Gedanken der sprachlichen Normenklarheit deutlich hinaus. Die Normunterworfenen – beim vorgeschlagenen Art. 19 LVerf immerhin die gesamte staatliche Gewalt und jede*r Einzelne – müssen die Rechtslage erkennen und ihr Verhalten danach ausrichten können.⁴⁸ Zwar stellt namentlich das Bundesverfassungsgericht an die Bestimmtheit keine allzu hohen Anforderungen; es genügt, wenn der Gesetzgeber seinen Grundgedanken, das Ziel seines gesetzgeberischen Wollens vollkommen deutlich macht.⁴⁹ Zudem ist es durchaus zulässig, wenn sich der Norminhalt erst im Wege der Auslegung erhellt.⁵⁰ All dies sind aber Kriterien, die vor allem an einfachgesetzliche Bestimmungen anzulegen sind; bezüglich der (Landes-)Verfassung, die wesentliche Quelle der Auslegung ist und Leitbildfunktion entfalten soll, sind die Anforderungen an die Bestimmtheit deutlich höher zu setzen.

Der Begriff des „Faschismus“ und damit auch des Adjektivs „faschistisch“ ist mit erheblichen definitorischen Unsicherheiten belastet. Dies mag zwar auch für eine Reihe anderer Begrifflichkeiten gelten, und im Wege der Normauslegung lassen sich Deutungs- und

⁴⁵ Dringlichkeitsantrag der Fraktion der SPD, Bündnis 90/Die Grünen und DIE LINKE v. 5.5.2020 (Drs. 20/375), S. 3 zu Nummer 3 (Artikel 19).

⁴⁶ Dringlichkeitsantrag der Fraktion der SPD, Bündnis 90/Die Grünen und DIE LINKE v. 5.5.2020 (Drs. 20/375), S. 4 zu Nummer 3 (Artikel 19).

⁴⁷ K. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Aufl. 1984, S. 829; s. auch BVerfGE 59, 104 (114).

⁴⁸ Vgl. BVerfGE 17, 306 (314); 57, 250 (262); 59, 104 (114).

⁴⁹ Vgl. BVerfGE 17, 306 (314); 54, 237 (247).

⁵⁰ K. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Aufl. 1984, S. 829 m.w.N.

Anwendungsprobleme jedenfalls teilweise beheben. Gleichwohl sollten in (Verfassungs-)Normen lediglich solche Begriffe verwendet werden, die jedenfalls ein Mindestmaß an definitorischer Präzision ermöglichen. Neben die Tatsache, dass es sich beim „Faschismus“ zunächst um eine historische (Eigen-)Beschreibung handelt, tritt, dass schon in der modernen Faschismusforschung keine Einigkeit hinsichtlich der Begriffsbestimmung besteht. Ausweislich der Begründung des Dringlichkeitsantrags der Fraktionen der SPD, von Bündnis 90/Die Grünen und von DIE LINKE (Drs. 20/375) soll es vor allem darum gehen, solche Bestrebungen und Ideologien normativ zu erfassen, die sich nicht in der Tradition des Nationalsozialismus sehen (schon die Zuordnung der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft zum Faschismus wird in der modernen Faschismustheorie nicht einheitlich bewertet); diesbezüglich scheint also von einem eher weit gefassten Konzept ausgegangen zu werden, das nicht historisch-politisch, sondern im Sinne eines „generischen“ Faschismusbegriffs gedeutet werden müsste.

Ist damit der Begriff des „Faschismus“ schon nicht klar genug bestimmbar und abgrenzbar, gilt dies erst recht für den Formulierungsvorschlag des Dringlichkeitsantrags der Fraktionen der SPD, von Bündnis 90/Die Grünen und von DIE LINKE (Drs. 20/375), in den Verpflichtungs- bzw. Verantwortungsbereich der Normadressaten des Art. 19 Abs. 2 LVerf auch die Nichtzulassung der „Wiederbelebung oder Verbreitung (...) faschistischer Bestrebungen“ einzubeziehen. Damit ist zu empfehlen, diese Formulierung nicht Verfassungsgesetz werden zu lassen. In der Sache sieht die Landesverfassung eine Fülle an Sicherungen gegen Entwicklungen vor, die als unerwünschte, extremistische und verfassungswidrige bis -feindliche Einzelphänomene eines wie auch immer verstandenen Faschismus-Begriffs qualifiziert werden können. Soll Art. 19 Abs. 2 LVerf n. F. die Funktion erfüllen, die ihm der Dringlichkeitsantrag ausweislich seines Standorts (im Kontext der Grundrechte und Grundpflichten) und Wortlauts zuzuweisen beabsichtigt, ist die Einbeziehung der „faschistischen Bestrebungen“ nach Ansicht des Unterzeichners mit dem verfassungsrechtlich bindenden Bestimmtheitsgrundsatz nicht (mehr) zu vereinbaren.

(2) Zudem soll nach dem Dringlichkeitsantrag der Fraktionen der SPD, von Bündnis 90/Die Grünen und von DIE LINKE (Drs. 20/375) nicht nur rassistische und antisemitische, sondern auch weitere menschenverachtende Hetze nicht zugelassen werden. Damit soll gemäß der Antragsbegründung „auch jede andere, von gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit motivierte Hetze umfasst“ werden, „beispielsweise antimuslimische“.⁵¹ Auch diesbezüglich ist die nachfolgend begründete Bewertung des Unterzeichners, auf die Formulierung „weitere menschenverachtende Hetze“ im Verfassungstext zu verzichten, selbstverständlich nicht als Befürwortung oder Abwiegung zu betrachten; diskriminierende, abwertende und menschenverachtende „Hetze“ sind von den Kommunikationsgrundrechten (wie etwa von der Meinungsäußerungsfreiheit gemäß Art. 5 Abs. 1 GG, Art. 15 Abs. 1 LVerf oder der Versammlungsfreiheit nach Art. 8 Abs. 1 GG, Art. 16 LVerf) nicht (mehr) gedeckt und verdienen damit nicht nur keinerlei staatlichen Schutz, sondern müssen im Interesse des Schutzes anderer Werte mit Verfassungsrang aktiv

⁵¹ Dringlichkeitsantrag der Fraktion der SPD, Bündnis 90/Die Grünen und DIE LINKE v. 5.5.2020 (Drs. 20/375), S. 3 zu Nummer 3 (Artikel 19).

bekämpft werden. Soll aber eine normative Verpflichtung mit Verfassungsrang hierzu geschaffen werden, sind die bereits dargelegten Anforderungen an die Normsetzung zu berücksichtigen.

Aus Sicht des Unterzeichners liegt in der Formulierung „weitere menschenverachtende Hetze“ ein nicht unerhebliches Risiko hinsichtlich der Bestimmtheit der Vorschrift. Sprachlich ist schon das Wort „weitere“ nicht verständlich und zu unbestimmt gefasst. Zudem ist unklar, welche Handlungsweisen unter „menschenverachtend“ fallen sollen; die Begriffe „rassistisch“ und „antisemitisch“ werfen zwar auch Schwierigkeiten bei der Definition auf, sind aber doch insgesamt besser zu „fassen“. Bindet man den Begriff „menschenverachtend“ an die Menschenwürde aus Art. 1 Abs. 1 GG an, lägen die Hürden vergleichsweise hoch – die Betroffenen der Hetze müssten zu Objekten herabgewürdigt, es müsste ihnen gewissermaßen die Menschlichkeit abgesprochen werden. Darüber hinaus wäre aufgrund der Funktion des vorgeschlagenen Art. 19 Abs. 2 LVerf noch eine Orientierung der Hetze an einem Gruppenmerkmal erforderlich – es kann ja nicht um die Verachtung *eines* Menschen gehen, will man den Anwendungsbereich der vorgeschlagenen Vorschrift nicht viel zu weit fassen. Die Abgrenzung zwischen menschenverachtender Hetze und verschärften Kollektivbeleidigungen ist sodann ebenfalls hochkomplex. Die Formulierung „weitere menschenverachtende Hetze“ ist nach alledem ebenfalls mit erheblichen Auslegungsschwierigkeiten verbunden, die aus Sicht des Unterzeichners vermieden werden sollten. Sollen staatliche Verpflichtung und individuelle Verantwortung auch die Nichtzulassung der Hetze gegen bestimmte Gruppierungen umfassen, so sollten diese explizit im Wortlaut der Norm aufgeführt werden – schon auch deshalb, weil die „antisemitische Hetze“ ausdrücklich genannt ist.

c) Frage 1 kann damit wie folgt beantwortet werden:

1. Bei Streichung des Begriffs „Rasse“ ist die Ergänzung des Art. 2 Abs. 2 LVerf um die Formulierung „aus rassistischen Gründen“ zur Sicherung des „Schutzniveaus“ nicht erforderlich.
2. Aus verfassungsrechtlicher Sicht erscheint die Verortung der ergänzenden Regelung nach dem Vorschlag der Fraktion der CDU (Drs. 20/304) in Art. 65 Abs. 2 LVerf und damit im Dritten Hauptteil („Aufbau und Aufgaben des Staates“) als die vorzugswürdige Variante.
3. Auch im Hinblick auf den Wortlaut der vorgeschlagenen Vorschriften ist der Vorschlag der Fraktion der CDU (Drs. 20/304) zu Art. 65 Abs. 2 LVerf aus Gründen der rechtsstaatlichen Bestimmtheit die geeignetere Variante.

3. Frage 2

Frage 2 lautet: Welche Rolle spielt bei der Gewährleistung des Schutzniveaus der Standort einer derartigen Formulierung, insbesondere im Hinblick auf die derzeit diskutierte Verankerung in Artikel 2 oder Artikel 65 der Landesverfassung?

Die zweite Frage betrifft diejenige nach dem Standort der Regelung, die bereits bei der Erörterung zu Frage 1 dargestellt worden ist. Der Unterzeichner kann sich hier daher auf eine Zusammenfassung beschränken. Wie bereits dargestellt, erscheint die Ergänzung des Art. 2 Abs. 2 LVerf um die Formulierung „aus rassistischen Gründen“ als nicht empfehlenswert.

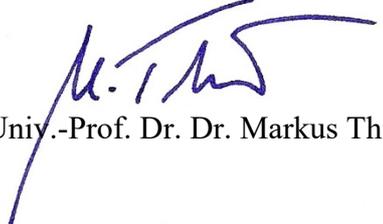
Bezüglich des Standorts ergeben sich nach Einschätzung des Unterzeichners deutliche Unterschiede zwischen den beiden Anträgen. Vorzugswürdig ist die Verortung in Art. 65 LVerf im Dritten Hauptteil („Aufbau und Aufgaben des Staates“), wie sie im Antrag der Fraktion der CDU (Drs. 20/304) vorgeschlagen wird (eingehend dazu o. 2. b) bb)).

Ergänzend ist zur Frage des „Schutzniveaus“ Folgendes auszuführen:

Der Unterzeichner sieht in der Streichung des Begriffs „Rasse“ keine verfassungsrechtlich bedenkliche Absenkung des grundrechtlichen „Schutzniveaus“. Dies beruht vor allem auf der normimmanenten Kompensation durch die weiteren Kriterien (insbesondere das der „Abstammung“), aber auch auf der ergänzenden Geltung des Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG. Da dies allerdings im Schrifttum und in anderen Stellungnahmen nicht nur vereinzelt anders gesehen wird, stellt sich die Frage, inwieweit die vorgeschlagenen Formulierungen der beiden Anträge zu einem „Schutzniveau“ beitragen. Wie bereits dargestellt, enthalten aber beide Vorschläge keine unmittelbar „schutzerhöhenden“ Regelungen mit Blick auf die spezifischen Aufgaben und Funktionen der speziellen Diskriminierungsverbote in Art. 2 Abs. 2 LVerf, soweit diese subjektive Abwehrrecht gegen eine Bevorzugung bzw. Benachteiligung gewähren.

Dies hängt auch damit zusammen, dass nur ein geringer Anteil ungerechtfertigter Bevorzugungen oder Benachteiligungen „aus rassistischen Gründen“ als „rassistische Hetze“ i.S.v. Art. 19 Abs. 2 LVerf n.F. bzw. Art. 65 Abs. 2 LVerf n.F. qualifiziert werden kann. Insoweit bleiben die Vorschläge beider Anträge unabhängig von ihrem Standort hinter den verfassungsrechtlichen Funktionen des Art. 2 Abs. 2 LVerf deutlich zurück. Der Vorschlag des Antrags der CDU (Drs. 20/304) wäre darüber hinaus lediglich als objektive Verpflichtung der staatlichen Gewalt zu bewerten; beim Normentwurf des Dringlichkeitsantrags der Fraktionen der SPD, Bündnis 90/Die Grünen und DIE LINKE (Drs. 20/375) zu Art. 19 Abs. 2 LVerf bestünde – wenn man ihn auch als Begründung subjektiver Rechte verstehen würde – dasselbe Problem: Die Schwelle zur „Hetze“, die „nicht zuzulassen“ ist, wäre hoch, so dass die Bestimmung auch nicht im Sinne eines Diskriminierungsverbots wirken würde. Im Ergebnis tragen daher beide Vorschläge zu einem *grundrechtlichen* „Schutzniveau“, wie es Art. 2 Abs. 2 LVerf gewährt und gewähren soll, unabhängig von ihrem Standort nichts Substanzielles bei. Die normativen Funktionen der Verfassungsbestimmungen in Art. 2 Abs. 2 LVerf auf der einen, Art. 19 Abs. 2 bzw. Art. 65 Abs. 2 LVerf n.F. sind dazu unterschiedlich. Daher bleibt es bei den Wertungen zu Frage 1, denen zufolge der Vorschlag des Antrags der CDU (Drs. 20/304) zu bevorzugen ist.

Münster, den 11. April 2021


(Univ.-Prof. Dr. Dr. Markus Thiel)