

Stellungnahme

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Familie,
Senioren, Frauen u. Jugend
Ausschussdrucksache
19(13)67c

Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN "Vielfalt leben - Bundesweiten Aktionsplan für sexuelle und geschlechtliche Vielfalt auflegen" (BT- Drucksache 19/10224)

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Familie,
Senioren, Frauen und Jugend am 16. Dezember 2019

Dezember 2019

Inhalt

1	Vorbemerkung	3
2	Nationale Menschenrechts-Aktionspläne	3
3	Verwirklichung der Menschenrechte von LSBTI in Deutschland	4
3.1	Gesetzliche Änderungsbedarfe in Deutschland	4
3.2	Tatsächliche Verbesserungsbedarfe	5
4	Ansatzpunkte für einen Nationalen Aktionsplan sexuelle und geschlechtliche Vielfalt	5
4.1	Menschenrechtliche Anbindung	6
4.2	Prozess und Ausgestaltung	6
4.3	Orientierung an Wirkungszielen und Beobachtung der Umsetzung	6

1 Vorbemerkung

Das Institut begrüßt die Anhörung anlässlich des Antrags "Vielfalt leben - Bundesweiten Aktionsplan für sexuelle und geschlechtliche Vielfalt auflegen" (BT-Drucksache 19/10224) der Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen. Sie bietet die Möglichkeit, über die Umsetzung der Menschenrechte von Lesben, Schwulen, bisexuellen, transsexuellen, transgeschlechtlichen und intergeschlechtlichen Menschen (LSBTI) in Deutschland, über prioritäre Handlungsfelder und Umsetzungsstrategien zu diskutieren.

Da der Antrag als Strategie zur Stärkung der Rechte von LSBTI einen Nationalen Aktionsplan vorschlägt, beginnt die Stellungnahme mit einigen Erläuterungen zum Instrument Nationale Menschenrechtsaktionspläne. Im Anschluss nimmt sie Stellung zu Handlungsansätzen zur Stärkung der Menschenrechte von LSBTI in Deutschland, wobei nicht alle inhaltlichen Aspekte des Antrags abgedeckt werden können, sondern nur exemplarisch Themenfelder aufgegriffen werden, zu denen das DIMR bereits selbst gearbeitet hat.

2 Nationale Menschenrechts-Aktionspläne

Nationale Aktionspläne werden international und in Deutschland als Instrument eingesetzt, um in einer nachhaltigen Gesamtstrategie langfristig die Umsetzung und volle Verwirklichung der Menschenrechte zu verfolgen. Bereits die Wiener Weltmenschenrechtskonferenz der Vereinten Nationen im Jahr 1993 rief die Staaten dazu auf, mit Nationalen Menschenrechtsaktionsplänen den Schutz und Förderung der Menschenrechte voranzutreiben.¹ Prominente Beispiele für aktuelle Menschenrechtsaktionspläne in Deutschland sind die Aktionspläne von Bund und Ländern zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention² oder der Nationale Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte³. Auch der Nationale Aktionsplan gegen Rassismus⁴, der in seiner zweiten Fassung um die Themen Homophobie und Transfeindlichkeit erweitert wurde, geht zurück auf eine Empfehlung der 3. Weltkonferenz gegen Rassismus in Durban 2001⁵.

Ein menschenrechtlicher Aktionsplan ist ein ressortübergreifendes, strategisch ausgerichtetes Handlungsprogramm zur Einhaltung und Verwirklichung der Menschenrechte. Er sollte eng an die menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands angebunden sein, partizipativ erarbeitet und in seiner Umsetzung durch ein Monitoring begleitet werden. Als handlungsorientiertes Instrument sollte er konkrete Zielvorgaben mit messbaren Zwischenschritten enthalten. Für alle im Plan aufgenommen Maßnahmen sollten die institutionellen Verantwortlichkeiten, die zugeordneten Ressourcen und der Zeitrahmen festgehalten werden, um eine

¹ Vereinte Nationen, Wiener Erklärung und Aktionsprogramm, Dok. Nr. A/CONF.157/23, 12. Juli 1993, Rnr. 71.

² Vgl. die Übersicht beim DIMR: <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/monitoring-stelle-un-brk/monitoring/aktions-und-massnahmenplaene/>

³ Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Informationsplattform, <https://www.csr-in-deutschland.de/DE/Wirtschaft-Menschenrechte/wirtschaft-menschenrechte.html>

⁴ Die Bundesregierung: Nationaler Aktionsplan gegen Rassismus, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/heimat-integration/nap.pdf;jsessionid=2776EA9BD9FD533D6819AD8A364108C3.1_cid364?__blob=publicationFile&v=7

⁵ United Nations: World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, Declaration and Programme of Action, Rnr. 99; https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Stellungnahmen/durban_declaration.pdf

fortlaufende Überprüfung der Umsetzung und gegebenenfalls die Anpassung von Maßnahmen zu ermöglichen.⁶

3 Verwirklichung der Menschenrechte von LSBTI in Deutschland

Lesben, Schwule, bisexuelle, transsexuelle, transgeschlechtliche und intergeschlechtliche Menschen (LSBTI) sind weltweit⁷ und in Deutschland⁸ eine strukturell diskriminierungsgefährdete Gruppe und stehen damit besonders in der Gefahr, in ihren Menschenrechten verletzt zu werden. Sie müssen vor Diskriminierung und Gewalt wegen der sexuellen Orientierung und Geschlechtsidentität geschützt werden.

Aus den Grund- und Menschenrechten ist Deutschland verpflichtet, die Menschenrechte aller Menschen unter seiner Hoheitsgewalt zu achten, d.h. nicht selbst durch Gesetzgebung oder Behördenhandeln diese Rechte zu verletzen (Achtungspflicht), sie vor wirksam vor Rechtsverletzungen durch Dritte zu schützen (Schutzpflicht) und zu gewährleisten, dass alle Menschen ihre Rechte auch tatsächlich wahrnehmen und durchsetzen können (Gewährleistungspflicht). Zur Umsetzung dieser menschenrechtlichen Verpflichtungsdimensionen kann zum einen gesetzgeberisches Handeln erforderlich sein, um eine menschenrechtskonforme Rechtslage herzustellen. Die Menschenrechtsverträge machen zum anderen deutlich, dass neben gesetzlichen auch „alle weiteren Maßnahmen“ ergriffen werden müssen, um die volle Verwirklichung der Menschenrechte sicherzustellen. Die Verwirklichung der Menschenrechte wird dabei als langfristiger Prozess begriffen, in dem der Staat Handlungsfelder identifiziert, sich Ziele setzt und die Umsetzung der Zielerreichung fortlaufend beobachtet. Nationale Aktionspläne aktivieren und demonstrieren politischen Willen und bilden auch einen Bezugsrahmen für gesellschaftliche Aktivitäten.

3.1 Gesetzliche Änderungsbedarfe in Deutschland

Das Deutsche Institut für Menschenrechte hat bereits auf verschiedene gesetzliche Änderungsbedarfe zur Verwirklichung der Menschenrechte von LSBTI in Deutschland hingewiesen, die sich auch im vorliegenden Antrag wiederfinden. Zu nennen sind hier insbesondere

- das Verbot von medizinisch nicht zwingend erforderlichen geschlechtsverändernden Operationen an intergeschlechtlichen Säuglingen und Kindern⁹

⁶ Hinweise zur Entwicklung und Ausgestaltung Nationaler Menschenrechtsaktionspläne: Office of the UN High Commissioner on Human Rights, Handbook on National Human Rights Plans of Action, Genf, 29.08.2002, <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/training10en.pdf>.

⁷ UN-Menschenrechtsrat: Human Rights Council Resolution - Protection against violence and discrimination based on sexual orientation and gender identity (adopted on 30 June 2016), A/HRC/RES/32/2; Human Rights Council resolution - Human rights, sexual orientation and gender identity (adopted 26 September 2014) - A/HRC/RES/27/32; Human Rights Council resolution - Human rights, sexual orientation and gender identity (adopted 17 June 2011), A/HRC/RES/17/19. Dokumente abrufbar unter URL: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Discrimination/Pages/LGBTUNResolutions.aspx>.

⁸ Die Bundesregierung: Nationaler Aktionsplan gegen Rassismus, S.12; Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 10. Oktober 2017, 1 BvR 2019/16.

⁹ Althoff, Nina / Schabram, Greta / Follmar-Otto, Petra (2017): Geschlechtervielfalt im Recht: Status quo und Entwicklung von Regelungsmodellen zur Anerkennung und zum Schutz von Geschlechtervielfalt. Begleitmaterial zur Interministeriellen Arbeitsgruppe „Inter- & Transsexualität“ – Band 8. Berlin: BMFSFJ. URL: <https://www.bmfsfj.de/blob/jump/114066/geschlechtervielfalt-im-recht---band-8-data.pdf>.

- die Ablösung des Transsexuellengesetzes durch eine auf dem Grundsatz der Selbstbestimmung beruhende Regelung des Geschlechtseintrags im Personenstandsrecht¹⁰
- das Verbot von Konversionsbehandlungen, die auf die Veränderung der sexuellen Orientierung oder geschlechtlichen Identität von Menschen abzielen¹¹.

Es ist zu begrüßen, dass einige dieser Bedarfe bereits im Koalitionsvertrag der Bundesregierung aufgenommen wurden (wie der Schutz intergeschlechtlicher Kinder) oder bereits Gesetzentwürfe hierzu ausgearbeitet wurden (wie das Verbot der Konversionsbehandlungen). Wichtig ist, dass die Gesetzgebungsverfahren nicht hinter den grund- und menschenrechtlichen Anforderungen zurückbleiben und zeitnah abgeschlossen werden. So ist etwa zum Schutz intergeschlechtlicher Kinder seit einer den Referentenentwurf vorbereitenden Expert_innenanhörung im Oktober 2018 bereits mehr als ein Jahr vergangen, ohne dass ein Entwurf öffentlich geworden wäre.

3.2 Tatsächliche Verbesserungsbedarfe

Für die tatsächliche Verwirklichung der Menschenrechte insbesondere von strukturell diskriminierungsgefährdeten Gruppen reichen allerdings gesetzliche Maßnahmen allein nicht aus. Gerade aufgrund mangelnder Sensibilisierung von Institutionen, Behörden und Gerichten oder fortbestehenden Vorurteilen oder Zugangsbarrieren ist für diskriminierungsgefährdete Gruppen die Durchsetzung ihrer Rechte erschwert.

So betonen etwa internationale Menschenrechtsgremien wie der UN-Frauenrechteausschuss, dass ein gesetzliches Verbot von medizinisch nicht notwendigen geschlechtsverändernden Eingriffen an intergeschlechtlichen Kindern begleitet werden muss durch spezialisierte und zugängliche Beratungsangebote für die Familien sowie durch eine Entschädigungslösung für Menschen, die im Kindesalter Opfer solcher schädigender Eingriffe geworden sind.

Auch zur wirksamen Bekämpfung von vorurteilsmotivierter Kriminalität gegen LSBTI braucht es neben den Strafgesetzen auch eine entsprechende Ausbildung und Sensibilisierung von Strafverfolgungsbehörden, die Änderung von Dienstvorschriften, die Etablierung von zugänglichen Anlaufstellen für die Opfer in Polizei und Staatsanwaltschaft sowie spezialisierte nichtstaatliche Opferberatungsstellen. Auch Forschung zu Ausmaß und Ursachen solcher Gewalttaten sowie zu den Ursachen des Underreporting der Taten durch die Betroffenen stellen einen wichtigen Baustein dar, um das Dunkelfeld zu verringern und Maßnahmen zur Erhöhung der Anzeigebereitschaft treffen zu können.

4 Ansatzpunkte für einen Nationalen Aktionsplan sexuelle und geschlechtliche Vielfalt

Angesichts der menschenrechtlichen Handlungsbedarfe und der Vielzahl von Themenfeldern und zuständigen Ressorts bietet sich ein Nationaler Aktionsplan als

¹⁰ ebd.

¹¹ Follmar-Otto, Petra: Staatliches Handeln gegen „Konversionsmaßnahmen“ und der Menschenrechtsschutz von LSBTI, in: Bundesstiftung Magnus Hirschfeld (Hrsg.): Abschlussbericht, S. 180 ff; http://mh-stiftung.de/wp-content/uploads/Abschlussbericht_BMH_neu.pdf.

Instrument zur Stärkung der Menschenrechte von LSBTI und zum Schutz vor Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung und geschlechtlichen Identität an. Er ist als Instrument insbesondere geeignet, um begleitend zu Rechtsänderungen ressortübergreifend Maßnahmen zu bündeln, die auf Veränderungen in der behördlichen und gesellschaftlichen Praxis hinwirken, und die Wirksamkeit der getroffenen Rechtsänderungen und Maßnahmen zu beobachten.

4.1 Menschenrechtliche Anbindung

Ein solcher Aktionsplan sollte eng an die menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands angebunden sein. Welche spezifischen Gefährdungslagen die Staaten zum Schutz der Menschenrechte von LSBTI aufgreifen müssen, hat eine Gruppe führender Völkerrechtler_innen aus verschiedenen Weltregionen und Mandatsträger_innen in den UN- Menschenrechtsgremien im Jahr 2006 in den „Yogyakarta Prinzipien zur Anwendung der Menschenrechte in Bezug auf die sexuelle Orientierung und geschlechtliche Identität“ systematisch aufgefächert.¹² Im Jahr 2017 wurden die Prinzipien um weitere Aspekte ergänzt, insbesondere hinsichtlich der Rechte transgeschlechtlicher, transsexueller und intergeschlechtlicher Menschen. Auch wenn diese Prinzipien völkerrechtlich nicht verbindlich sind, gelten sie dank der Autorität und Diversität der beteiligten Personen als führende völkerrechtliche Lehrmeinung, die bei der Auslegung der Menschenrechtsverträge heranzuziehen ist, und haben großen Einfluss auf die Rechtspraxis von internationalen Gremien und Staaten gewonnen.¹³ Ein Nationaler Aktionsplan könnte sich daher an diesen Prinzipien orientieren.

4.2 Prozess und Ausgestaltung

Der Prozess zur Erstellung und Umsetzung eines Aktionsplanes sollte die Empfehlungen des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte¹⁴ sowie die Erfahrungen mit bisherigen Aktionsplänen in Deutschland berücksichtigen. In der Vorbereitungsphase sollten die Koordinationsstrukturen festgelegt werden und ein Konsultationsprozess mit der Zivilgesellschaft durchgeführt werden, um prioritäre Handlungsfelder zu identifizieren.

4.3 Orientierung an Wirkungszielen und Beobachtung der Umsetzung

Auf der Grundlage einer Studie zur Ausgangssituation in diesen prioritären Feldern sollten dann Ziele und messbare Zwischenschritte (menschenrechtsbasierte Indikatoren) festgesetzt und Verantwortlichkeiten und Ressourcen zugeordnet werden. Die Umsetzung der Maßnahmen und Zielerreichung sollte beobachtet und Maßnahmen gegebenenfalls angepasst werden.

¹² URL: <http://yogyakartaprinciples.org>

¹³ O’Flaherty, Michael (2017): The Yogyakarta Principles at Ten, in: Hellum, Anne (Ed.): Human Rights, Sexual Orientation and Gender Identity, Oxon: Routledge; Kämpf, Andrea (2015): Just head-banging won’t work. How state donors can further human rights of LGBTI in development cooperation and what LGBTI think about it. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, S. 17 f.

¹⁴ OHCHR, Fn. 6.

Impressum

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

KONTAKT: Dr. Petra Follmar-Otto

LIZENZ: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>
Dezember 2019

Das Institut

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