

## „LSBTI\*-Rechte sind Menschenrechte“ – Rolle, Möglichkeiten und Herausforderungen für die deutsche Menschenrechtspolitik

Dr. Silke Voß-Kyeck, 2. Dezember 2020

Vielen Dank für die Einladung zu dieser Keynote! Es ist mir eine besondere Ehre! Ich habe mich aber natürlich gefragt, was kann ich Ihnen – den zahlreich vertretenen langjährigen Expert\*innen für LSBTI\*-Rechte - denn eigentlich erzählen, was Sie nicht selber und besser wüssten? Von diesem Anspruch verabschiede ich mich also lieber gleich wieder. Vielmehr möchte mit meinen Erfahrungen aus der Menschenrechtspolitik und eher aus der Vogelperspektive auf das ambivalente Bild schauen, möchte Fragen aufzeigen, die vielleicht mit in die Foren genommen werden können, und den Finger in die eine oder andere Wunde legen.

Bei der Vorbereitung kam mir ein sehr persönliches Erlebnis wieder in Erinnerung, das ich gerne kurz mit Ihnen teilen möchte, weil darin vieles steckt, worüber wir reden wollen und müssen. Es war ein Elternabend einer 6. Grundschulklasse, gleich nach den Sommerferien. Die Klassenlehrerin und die Eltern eines Kindes teilten sehr ruhig und konzentriert mit, dass ein Schüler der Klasse ab jetzt eine Schülerin sei. Sie informierten uns, was dies – nach vielen Absprachen mit der Schulleitung, dem betreffenden Kind und auch mit den anderen Schüler\*innen, insbesondere den Mädchen der Klasse nun für Änderungen mit sich brächte. Es gab einige Fragen und viel Respekt. Ein Vater aber empörte sich: „Also Trans und Gender, das kann man ja alles machen. Aber wenn meine Tochter dann Angst hat auf die Toilette zu gehen, hört es aber wirklich auf!“ Wohlgemerkt, es war *nicht* der Vater des Trans-Kindes. Und noch dazu war dieser Vater Polizist.

Diese Geschichte zeigt, 1. was in Deutschland inzwischen möglich ist in Bezug auf Anerkennung, 2. wieviel Ignoranz immer noch verbreitet ist (trans „machen“??), 3. wieviel Ausbildung und Sensibilisierung offenbar bei Polizei und Vollzugspersonal noch nötig ist, und 4. (Stichwort Toilette) dass LSBTI\*-Rechte nicht losgelöst von allen anderen Menschenrechten stehen. Gerade das Recht auf Sanitärversorgung ist im Alltag vieler LSBTI\* eine riesige Herausforderung oder gar Gefahr. Ich werde darauf noch zurückkommen.

Jetzt aber von Berlin auf die internationale Bühne.

Träger\*innen der Menschenrechte/Menschenrechtssubjekte sind heterosexuell orientiert und von binärer Geschlechtsidentität - dies war viele Jahrzehnte eine weitgehend selbstverständliche, wenig hinterfragte Annahme im internationalen Menschenrechtsdiskurs. Seit mindestens 20 Jahren und mit zunehmender Geschwindigkeit wird das anders – zum Glück! Aber leider heißt das nicht, dass nun alles gut wäre oder alsbald gut wird für LSBTI\*-Menschen. Menschenrechtsverletzungen schlimmster Form sind weltweit an der Tagesordnung, die Rechtsdurchsetzung alles andere als einfach, und Diskriminierung und Hasskriminalität auch in Deutschland verbreitet. In EU Mitgliedsstaaten tun sich gerade neue Abgründe auf. Im UN Menschenrechtsrat ist dieses Thema eines der umstrittensten überhaupt.

Die Corona-Pandemie hat die Situation für LSBTI\* wahrlich nicht leichter gemacht. Der Sonderberichterstatter Victor Madrigal-Borloz hat im Juli 2020 dokumentiert, wie viele Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung die Muster sozialer Ausgrenzung und Gewalt noch zusätzlich verstärken.

Auch die überall enger werdenden zivilgesellschaftlichen Handlungsspielräume (shrinking space) treffen LSBTI\*-Aktivist\*innen erheblich, nicht zuletzt weil Förderung aus dem Ausland viel schwieriger bis unmöglich wird.

Unmittelbar damit verbunden sind wachsender Nationalismus und immer mehr autokratische Regierungen. Dies ist auch und besonders in Europa ein erhebliches Problem und zusammen mit zunehmendem, offenem Rassismus eine überaus gefährliche Mischung.

### **Große Herausforderungen in der EU**

In einigen europäischen Ländern geht es nicht etwa darum, dass Gesetze gegen Diskriminierung von LSBTI\* erlassen werden. Nein, dort werden andersherum Gesetze oder Verordnungen geschaffen, die Diskriminierungen auf eine gesetzliche Grundlage stellen und damit Ausgrenzung und Hass in der Gesellschaft noch ermutigen und bestärken.

Am offensichtlichsten ist das gerade in Ungarn und Polen zu beobachten.

"Die Mutter ist eine Frau, der Vater ein Mann" – das soll in Ungarn bald in der Verfassung festgeschrieben werden. Schon seit 2012 ist darin die Ehe als "Vereinigung aus Mann und Frau" definiert - homosexuelle Paare sind damit sowohl von einer Hochzeit als auch von einer Kindesadoption kategorisch ausgeschlossen. Seit Mai bestimmt ein Gesetz, dass das Geschlecht eines Menschen "anhand primärer Geschlechtsmerkmale und Chromosomen" einmalig bei der Geburt festgestellt wird - intersexuelle Kinder werden dabei ebenso wenig berücksichtigt wie transgeschlechtliche Ungar\*innen, die ihr Geschlecht im Ausweis nicht mehr ändern lassen können.

In Polen – in unserer unmittelbaren Nachbarschaft – werden Homophobie und Transphobie systematisch von der Regierung geschürt und inzwischen sogar finanziert. Nachdem die EU-Kommission angesichts von selbsterklärten „LSBTI\*-freien Zonen“ Fördergelder im Rahmen von Städtepartnerschaftsprogrammen strich, hat der Justizminister den betroffenen Gemeinden eine Kompensation versprochen.

Die EU Kommission hat im November eine allererste Strategie zur LSBTI\* Gleichstellung in der EU vorgestellt. Dass es überhaupt solch einer Strategie bedarf, wo doch Gleichheit und Nicht-Diskriminierung zu den fundamentalen Werten der EU gehören, sagt eine Menge über die Herausforderungen. Aber es ist trotzdem oder gerade deswegen ein richtiges und wichtiges politisches Signal, das hoffentlich mit wirksamen Maßnahmen und uneingeschränkter Unterstützung der Bundesregierung einhergehen wird.

### **Entwicklung im UN Menschenrechtsrat**

Im UN Menschenrechtsrat – das zentrale Gremium der internationalen Menschenrechtspolitik - hat das Thema Diskriminierung aufgrund von sexueller Orientierung und Geschlechtsidentität in den vergangenen Jahren sichtlich an Dynamik gewonnen. Das Konfliktpotential ist dennoch unverändert hoch – mit Verweis auf traditionelle Werte, Kultur und Religion lehnen insbesondere die Mitglieder der OIC, die meisten afrikanischen Staaten, Russland, China und der Vatikan alle Initiativen ab.

Daran scheiterte noch zur Zeit der Menschenrechtskommission (2003/2005) eine erste Resolutionsinitiative Brasiliens.

Erst 2011 wurde eine von Südafrika initiierte Resolution mit äußerst knapper Mehrheit angenommen und darin Menschenrechtsverletzungen aufgrund sexueller Orientierung und Geschlechtsidentität (SOGI) erstmals als Verletzung internationaler Menschenrechtsstandards anerkannt. Seit 2016 per Resolution der Sonderberichterstatter eingesetzt wurde, ist das LSBTI\*-Dossier fest auf der Tagesordnung des Menschenrechtsrats etabliert; trotzdem – und nicht nur das äußerst knappe Abstimmungsergebnis für das Mandat zeigt das – ist es bis zu einer universellen Anerkennung der Menschenrechte von LSBTI\* durch die Vereinten Nationen noch ein langer Weg. Auf dem sind die kleinen Fortschritte umso wichtiger.

So zum Beispiel das allererste Statement überhaupt zu den Rechten von Intersex Menschen, das Österreich im Namen von 35 weiteren Staaten bei der letzten Ratstagung eingebracht hat. (“We call on governments as a matter of urgency, to protect the autonomy of intersex adults and children and their rights to health, and to physical and mental integrity so that they live free from violence and harmful practices.”)

Relevant sind auch die Sonderberichterstatter und die Vertragsausschüsse, die seit gut 20 Jahren die Rechte von LSBTI\* im Rahmen des jeweiligen Mandats thematisieren - mal mehr mal weniger vorsichtig, mal mehr mal weniger eindeutig.

Deutschland ist auf der Genfer Bühne durchaus bemüht – könnte sich an der einen oder anderen Stelle aber noch viel mehr ins Zeug legen. Zum Beispiel das (anfangs schon erwähnte) Menschenrecht auf sauberes Trinkwasser und auf Sanitärversorgung. Die im Herbst verabschiedete Resolution 45/8 bzw. vielmehr die Leerstellen darin zeigen das verminte Gelände:

“Deeply concerned that women and girls are particularly at risk of and exposed to attacks, sexual and gender-based violence, harassment and other threats to their safety while collecting household water, when accessing sanitation facilities outside their homes ...

Calls upon States ...To consider making the Sustainable Development Goals, including Goal 6, a priority at the highest level in order to ensure the progressive realization of the human rights to safe drinking water and sanitation for all in a non-discriminatory manner while eliminating inequalities in access, including for persons in vulnerable situations and marginalized groups, on the grounds of race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status, as well as on any other grounds, including disability;”

Wir alle wissen, was hier fehlt.

Der Blick auf den UN Menschenrechtsschutz zeigt also große politische Hürden, reichlich Inkonsequenz bei der Interpretation und der praktischen Anwendung internationaler Normen, und alles andere als konsistente Terminologie.

### **Yogyakarta Prinzipien**

Genau hier haben Yogyakarta Prinzipien angesetzt und seit 2007 vieles in Bewegung gebracht - sie „übersetzen“ die Menschenrechtsabkommen in Bezug auf LSBTI\* und berücksichtigen dabei sowohl die internationale Rechtslage (u.a. Auslegung der Vertragsausschüsse) als auch die Lebensrealitäten – d.h. die Diskriminierungs- und Gefährdungsrealitäten - von LSBTI\* weltweit.

Obwohl es also gar nicht um „neue“ Menschenrechte geht, konnte die Bundesregierung sich noch nicht dazu durchringen, die Yogyakarta Prinzipien ausdrücklich zur Grundlage ihres menschenrechtlichen Engagements zu machen. Im neuen Menschenrechts-Aktionsplan der

Bundesregierung, ganz frisch und heute Vormittag vom Kabinett abgeseget, heißt es lediglich, sie wird die „YP fördern“. Die YP+10 sind hier noch gar nicht aufgenommen, was mir auf Rückfrage mit einem Versehen erklärt wurde. Das lässt möglicherweise darauf schließen, dass die erklärte LSBTI\*-Politik noch nicht ganz so verinnerlicht ist bei allen Akteuren.

### **UPR Verfahren**

Beachtliches Potential, um den Yogyakarta Prinzipien Schritt für Schritt Beachtung und Geltung zu verschaffen, bietet das UPR-Verfahren (die menschenrechtliche Überprüfung, der sich alle UN Staaten seit 2006 regelmäßig unterziehen müssen). Die Besonderheit des Verfahrens (peer-to-peer, multi-stakeholder) schafft einen Rahmen, in dem Deutschland und andere mit Fragen und Empfehlungen Position beziehen und der Zivilgesellschaft des jeweiligen Landes *sichtbar* den Rücken stärken können. Die Statistiken zeigen, dass die Menschenrechte von LSBTI\* inzwischen präsenes Thema mit steigender Tendenz in den Überprüfungsverfahren sind ([upr-info.org](http://upr-info.org); [ilga.org](http://ilga.org)). Im Hinblick auf die tatsächliche Umsetzung von Empfehlungen und Änderungen von Ort ist der UPR allerdings eher eine langfristige Investition.

### **Ohne Zivilgesellschaft ist alles nichts**

Für all diese Entwicklungen war und ist das beherzte Engagement von Diplomat\*innen eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung. Entscheidend und unabdingbar ist das Engagement der Zivilgesellschaft. Gerade das wird aber weltweit immer schwieriger und gefährlicher, und für LSBTI\*-NGOs noch schwieriger als ohnehin schon. Auch Finanzierungsbeschränkungen treffen diese NGOs besonders, weil sie (noch) weniger Möglichkeiten für Fundraising im eigenen Land haben. Der UN Generalsekretär hat in seinem letzten „Reprisals-Bericht“ keinen Zweifel gelassen, dass unter diejenigen, die mit Menschenrechtsgremien der UN zusammenarbeiten, LSBTI\* Personen und Organisationen besonderen Repressionen und gewalttätigen Übergriffen ausgesetzt sind.

### **Was also können, wollen und müssen wir von der deutschen Menschenrechtspolitik erwarten?**

Vorab die Frage – wer „ist“ bzw. macht denn die deutsche Menschenrechtspolitik?

Innerhalb der **Bundesregierung** sind es in erster Linie das Auswärtiges Amt und der Auswärtige Dienst; das BMZ über Entwicklungszusammenarbeit, mittelbar auch die Durchführungsorganisationen wie die GIZ; das BMI mit der Verantwortung für die Asylpolitik, die LSBTI\* spezifisch betrifft; das BMFSFJ mit der Projektförderung im Programm „Demokratie leben!“, und natürlich das BMJV, welches diese Konferenz und das dazugehörige Projekt fördert.

Darüber nicht vergessen werden sollten der **Bundestag** und seine Mitglieder. Sie sind u.a. verantwortlich für Gesetze im eigenen Land (Anti-Diskriminierung, Strafrecht, Personenstandsgesetz, Transsexuellengesetz, etc. ...), sie entscheiden über für den Haushalt und damit Fördergelder, und sie gestalten die parlamentarische Diplomatie z.B. über Parlamentariergruppen oder die Parlamentarische Versammlung des Europarates. Sträflich vernachlässigt werden von den MdBs die „Parliamentarians for Global Action“, ein

Zusammenschluss von rund 1300 Mitgliedern in etwa 140 Parlamenten. LSBTI\* Rechte sind elementarer Teil deren Arbeit und 2013 wurde die "Campaign Against Discrimination based on Sexual Orientation and Gender Identity (SOGI)" gestartet, mit einer eigenen Webseite und einer Menge hilfreicher Informationen für Parlamentarier als Multiplikatoren (pgaction.org).

**Diese Akteure sollen tun, was der Titel der Konferenz besagt: aufklären, sensibilisieren, vernetzen – und vor allem: Menschenrechte durchsetzen!**

Ich möchte hier nicht auf die Details eingehen, wie das im Einzelnen geschehen sollte. Dazu gibt es viel Expertise, viele Studien mit sehr detaillierten Empfehlungen, viel Input ist auch in das geplante Inklusionskonzept von AA und BMZ gegangen. Aber die zentralen Punkte will ich nennen:

### **1. Zuhause anfangen!**

Hier hat sich viel zum Guten entwickelt, aber es ist durchaus noch Luft nach oben:

- So heißt es etwa im Entwurf des Inklusionskonzepts „Wir wenden uns gegen jede Form der Pathologisierung von LSBTI\*-Personen.“ Hierzulande ist jedoch der neuen dritten Geschlechtseintrag "divers" mit genau dieser Pathologisierung verbunden, da ein ärztliches Attest vorgelegt werden muss, welches das Vorliegen einer "Variante der Geschlechtsentwicklung" bestätigt.
- Homo- und transfeindliche Hasskriminalität sind signifikant untererfasst bei der Politisch-Motivierten Kriminalität, mit entsprechenden Unterlassungen in der Strafverfolgung und Verurteilung gemäß §46(2) StGB.
- Besonders hürdenreich ist Menschenrechtsarbeit je bekanntlich, wenn es um Asyl und Flucht geht. Dass LSBTI\* zu den besonders vulnerablen Gruppen unter den Geflüchteten gehören, scheint noch nicht common sense zu sein. (Das betrifft Fluchtgründe, Anerkennung dieser im Asylverfahren, und den Schutz vor Gewalt bei der Unterbringung.)

### **2. Position beziehen!**

- Die Yogyakarta Prinzipien +10 sollten anerkannt und mutig vertreten werden. Sie begründen kein neues Recht, sondern wenden bestehendes Recht auf reale Erfahrungen der Rechteinhaber an.
- Es ist gut und richtig, Zivilgesellschaft durch Projekte und finanziell zu unterstützen; aber das kann nicht bedeuten, damit selber unsichtbar zu bleiben, um die diplomatischen Beziehungen nicht zu strapazieren.

### **3. Genau hinschauen!**

Alle im Ausland tätigen Vertreter\*innen der deutschen Politik (Diplomat\*innen, Abgeordnete, EZ-Personal) sollten wissen, was wo und wie passiert, d.h. die politischen und gesellschaftlichen Bedingungen für LSBTI\* in einzelnen Ländern genau im Blick haben.

### **4. Genau hinhören!**

Um zu entscheiden, welchen Strategie und Maßnahmen sinnvoll und hilfreich sind, ist die Community vor Ort maßgeblich: wie schätzen LSBTI\*-Aktivist\*innen selbst das ein? „Do no harm!“ ist das oberste (aber nicht das einzige) Gebot.

**5. Zivilgesellschaft unterstützen!**

Dabei gilt es, möglichst alle Akteure im Blick zu haben, auch wenn manche NGOs vielleicht „pflegeleichter“ oder „projektkompatibler“ sind als andere.

**6. „Regenbogenkompetenz“ aufbauen und stärken!**

Menschenrechte von LSBTI\* müssen Bestandteil der Aus- und Fortbildung für Diplomat\*innen wie auch für EZ-Personal sein. Im Inklusionskonzept ist das zu Recht als relevanter Punkt identifiziert. Engagement ist noch viel zu sehr von einzelnen abhängig.

**7. Bündnisse suchen und ausbauen!**

Deutschland ist in den relevanten Bündnissen (z.B. Equal Rights Coalition, LGBTI Core Group in NY) vertreten, doch dort tummeln sich weitgehend Gleiche unter Gleichen, mit wenigen Ausnahmen. Es gilt auch in Afrika und Asien Bündnispartner zu finden.

**8. Eigene politische Maßnahmen voranbringen!**

Die Ausarbeitung eines „LSBTI-Inklusionskonzept der Bundesregierung für die Auswärtige Politik und die Entwicklungszusammenarbeit“ wurde Juni 2017 beschlossen, jetzt ist es in der finalen Abstimmung. Der Inhalt selbst erklärt jedenfalls nicht, was daran so lange gedauert hat. Es ist solide, aber nicht revolutionär, und wie alle guten Konzepte muss sich auch dieses in der Umsetzung bewähren.

AA und BMZ wollen mit dem Konzept ihr Engagement für die Realisierung gleicher Rechte von LSBTI\* und gegen Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung und Geschlechtsidentität oder -merkmale sichtbar machen. Ein erklärtes Ziel ist es: **„Wir nehmen im internationalen menschenrechtlichen Dialog eine Vorreiterrolle für die Achtung, den Schutz und die Gewährleistung der Menschenrechte von LSBTI-Personen, ein.“**

**Genau das wünschen wir uns!**