

Sehr geehrte Mitarbeitende des Referates V II 6 – Pass- und Ausweiswesen, Identitätsmanagement im BMI,

wir bedanken uns für die Beteiligung an der Novelle zur Änderung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Änderung der Passverwaltungsvorschrift und der Personalausweisverwaltungsvorschrift.

Aus Sicht der TIN-Rechtshilfe sind folgende Änderungen notwendig:

zu 1.3.1

Es ist in dem Entwurf nicht vorgesehen, dass Menschen mit dem Geschlechtseintrag „divers“ oder ohne Geschlechtseintrag einen Zweitpass mit einem binären Geschlechtseintrag beantragen können. Dies kritisieren wir.

Diese Personen haben aufgrund dieses Eintrags im Pass Schwierigkeiten zu reisen. Zum einen ist es bereits oftmals eine Hürde, ein Flugticket zu kaufen, da manche Fluggesellschaften die Angabe „divers“ neben „männlich“ und „weiblich“ in den Online-Kaufmasken nicht ermöglichen. Zum anderen erkennen einige Länder die Angabe „X“ im Pass nicht an – trotz der Verpflichtung, diese als Mitgliedstaaten der ICAO aufgrund deren Vorgaben anzuerkennen.

Es gibt derzeit nur 20 Länder, die eine dritte Geschlechtsoption durch Angabe eines „X“ im Pass zulassen. Bei Reisen in bestimmte Länder, die nur „männlich“ oder „weiblich“ als Geschlecht anerkennen, kann ein Reisepass mit dem Eintrag „X“ zu massiven Diskriminierungen bei der Einreise führen, wie z.B. allgemeinen Herabwürdigungen, diskriminierenden Befragungen, extensiven Leibesvisitationen bis hin zur Ablehnung der Einreise oder gar Festnahme wegen angeblich falscher Papiere. Dies kann dazu führen, dass Auslandsreisen wegen damit verbundener Befürchtungen gar nicht angetreten werden.

Die Problematik der Diskriminierung nicht-binärer Personen bei Grenzübertritten wird durch die aktuelle Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zusätzlich untermauert (Mirin ECLI:EU:C:2024:845). Der EuGH hat in seinem Urteil vom 9. Januar 2025 (Mousse ECLI:EU:C:2025:2) im Kontext der Diskussion um binäre geschlechtliche Zuordnungen darauf

hingewiesen, dass Verantwortliche für die Verarbeitung personenbezogener Daten nach der Datenschutz-Grundverordnung verpflichtet sind, insbesondere Risiken für die Rechte und Freiheiten von Personen zu berücksichtigen, „die zu einem physischen, materiellen oder immateriellen Schaden führen könnte, insbesondere wenn eine solche Verarbeitung zu einer Diskriminierung führen kann.“ Angesichts der dokumentierten staatlichen Verfolgung von trans* Personen in den USA und anderen Ländern besteht somit ein akutes Diskriminierungspotential, wenn sich nicht-binäre Menschen durch den Geschlechtseintrag im Pass zwangsweise outen müssen. Dies ist mit den Vorgaben der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) unvereinbar.

Um dieses Problem zu lösen, muss aus unserer Sicht ermöglicht werden, für diese Personengruppe auf Antrag Zweitpässe mit einer wählbaren binären Geschlechtsangabe gemäß § 1 Abs. 3 Passgesetz auszustellen.

Diese Vorgabe sollte in den Entwurf aufgenommen werden, damit die Passbehörden dies bundesweit umsetzen.

Zu 4.1.6

Die Möglichkeit für endogeschlechtliche nicht-binäre Personen einen Pass mit einer binären Geschlechtsangabe zu erhalten, ist in dem Entwurf weiterhin nicht vorgesehen. Dies kritisieren wir.

Dazu sehen wir auch die Notwendigkeit, das Passgesetz zu ändern, maßgeblich § 4 PassG.

Nach der mit dem Selbstbestimmungsgesetz eingeführten Änderung des Passgesetzes können nur nicht-binäre Personen, die eine ärztliche Bescheinigung über eine „Variante der Geschlechtsentwicklung“ vorlegen können, einen Reisepass mit binärem Geschlechtseintrag ausgestellt erhalten. Im Reisepass eingetragen werden darf nur der binäre Geschlechtseintrag, der vor der Änderung zu divers oder der Streichung des Eintrags bestand (§ 4 Abs. 1 S. 6 PassG). Gab es bisher keinen binären Eintrag, darf einmalig ein binärer Geschlechtseintrag gewählt werden (§ 4 Abs. 1 S. 7 PassG).

Durch diese Änderung des Passgesetzes wurde eine Attestpflicht durch die Hintertür und eine Unterscheidung zwischen intergeschlechtlichen und endogeschlechtlichen nicht-binären Menschen aufrechterhalten, die eine Benachteiligung aufgrund des Geschlechts und damit einen Verstoß gegen Art. 3 Abs. 3 GG darstellt. Zudem schafft das SBGG diese Unterscheidung von nicht-binären trans* und intergeschlechtlichen Personen ab. Die verfassungsrechtliche Rechtfertigung dieser Ungleichbehandlung erscheint fraglich. Denn der Eintrag „X“ kann für beide Personengruppen ein gleichermaßen großes Diskriminierungspotential bei Reisen bergen. Auch der Verstoß gegen die DSGVO durch ein staatlich veranlasstes Zwangsoouting bei Auslandsreisen kann beide Gruppen gleichermaßen betreffen.

Durch das Selbstbestimmungsgesetz ist die Unterscheidung von nicht-binären trans* und intergeschlechtlichen Personen aber gerade beseitigt worden. Dies war Folge der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 10. Oktober 2017, 1 BvR 2019/16, in dem es zentral erläuterte:

„Zweck des Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG ist es, Angehörige strukturell diskriminierungsgefährdeter Gruppen vor Benachteiligung zu schützen (vgl. BVerfGE 88, 87 <96>; Osterloh/Nußberger, in: Sachs, GG, 7. Aufl. 2014, Art. 3 Rn. 236, 244). Die Vulnerabilität von Menschen, deren geschlechtliche Identität weder Frau noch Mann ist, ist in einer überwiegend nach binärem Geschlechtsmuster agierenden Gesellschaft besonders hoch. Der Wortlaut des Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG lässt es ohne Weiteres zu, sie in den Schutz einzubeziehen. Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG spricht ohne Einschränkung allgemein von „Geschlecht“, was auch ein Geschlecht jenseits von männlich oder weiblich sein kann.“ (Rn. 59)

Sowohl intergeschlechtliche Menschen als auch endogeschlechtliche nicht-binäre Personen sind in Gesellschaften, welche nach binärem Geschlechtsmuster agieren, strukturell erheblich diskriminierungsgefährdet, weil sie auf Grund ihres Geschlechts bzw. ihrer Geschlechtsidentität binäre geschlechtliche Erwartungen nicht erfüllen (können). Da diese Diskriminierungsgefahr bzw. überwiegend realisierte Diskriminierung gleichermaßen Angehörige geschlechtlicher Minderheiten betrifft, sind die zunächst unterschiedlichen Verfahren (nach TSG und PStG) der personenstandsrechtlichen Anerkennung sowie Regelungen über die damit zusammenhängende Vornamenswahl und den notwendigen Datenschutz durch das Selbstbestimmungsgesetz einheitlich für alle Angehörigen geschlechtlicher Minderheiten ausgestattet worden. Damit sollte die vom Bundesverfassungsgericht analysierte Geschlechtsdiskriminierung in Deutschland beseitigt werden.

Die Grundrechtsbindung des deutschen Staates gilt aber nicht nur für das Handeln der deutschen Staatsgewalt im Inland, sondern auch für das Handeln der deutschen Staatsgewalt im Passrecht, welches Wirkungen bei Auslandsreisen entfalten kann. Die Vergabe von Ausweisdokumenten und insbesondere Pässen gehört zum Kernbereich nationalstaatlicher Tätigkeit, der jedoch dichten verfassungsrechtlichen wie völkerrechtlichen Vorgaben unterliegt. Passrechtliche Regelungen sowie die Praxis bei der Passvergabe müssen sich an den Grundrechten sowie an sonstigem höherrangigem Recht wie der DSGVO orientieren und dürfen diesen verbindlichen Rahmen nicht verletzen. Zugleich ist das Verbot der Diskriminierung auf Grund des Geschlechts als zentrale Norm im supranationalen Recht verankert. Die derzeitige Rechtslage und Rechtspraxis, welche Angehörige geschlechtlicher Minderheiten benachteiligt und bei Auslandsreisen in viele Staaten dieser Welt in ganz erhebliche Gefahr bringt, ist ein rechtswidriger Zustand, der schnellstmöglich beseitigt werden sollte.

Problematisch ist an der Rechtslage nach Änderung durch das Selbstbestimmungsgesetz auch, dass nur der vorherige binäre Geschlechtseintrag verwendet werden darf. Sowohl bei nicht-binären endogeschlechtlichen als auch bei intergeschlechtlichen nicht-binären Menschen ist es möglich, dass der vorherige binäre Geschlechtseintrag nicht mehr dazu passt, welches Geschlecht ihnen jetzt von anderen Personen zugeschrieben wird. Sie können etwa einen weiblichen Geschlechtseintrag gehabt haben, jetzt aber einen Bart tragen und daher häufig als Mann gelesen werden. Betroffene wissen selbst am besten, mit welchem Geschlechtseintrag sie Diskriminierungen bei Grenzübertritten vermeiden können.

Eine weitere Änderung des Passgesetzes dahingehend, dass alle intergeschlechtlichen und nicht-binären Menschen neben ihrem Pass mit Geschlechtseintrag „X“ einen Reisepass für spezielle Auslandsreisen mit einem binären Geschlechtseintrag erhalten, würde maßgeblich dazu beitragen, Diskriminierungsrisiken bei Auslandsreisen beträchtlich zu senken und Verstöße gegen die Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) zu vermeiden.

Bei der Gestaltung einer solchen Regelung ist es von entscheidender Bedeutung, dass die betroffene Person ein Mitspracherecht bei der Wahl des binären Geschlechtseintrags für den Zweitpass erhält. Eine automatisierte Übernahme eines früheren binären Geschlechtseintrags kann angesichts des sehr individuellen Ausdrucks der Geschlechtsidentität nicht als sicherer Standard gelten. Im Gegenteil könnte ein früherer Geschlechtseintrag im offensichtlichen Widerspruch zur gelebten Geschlechtsidentität stehen und somit das Diskriminierungspotential noch verschärfen. Dies entspricht auch der Rechtsprechung des EuGH im Urteil Deldits (C-247/23) vom 13. März 2025, wonach sich die Geschlechtsangabe "auf die von der betroffenen Person gelebte Geschlechtsidentität

beziehen [sollte] und nicht auf die, die ihr bei der Geburt zugewiesen wurde", wenn die Angabe der Identifizierung der Person dient.

Darüber hinaus war eine solche Anpassung bereits im Referentenentwurf zum Selbstbestimmungsgesetz angelegt, wurde dann allerdings im Kabinettsentwurf gestrichen. Eine Wahlfreiheit über einen zusätzlichen Pass für spezielle Auslandsreisen würde ein hohes Maß an geschlechtlicher Selbstbestimmung gewähren und damit die Absicht des Selbstbestimmungsgesetzes stärken.

Ein Präzedenzfall für eine solche flexible Regelung existiert bereits: Im Jahr 2006 gab es ein Rundschreiben des Bundesinnenministeriums an die Standesämter, das es ermöglichte, bei lediglich erfolgter Vornamensänderung bereits den korrespondierenden Geschlechtseintrag im Pass zu erhalten. Die betreffende Person musste lediglich unterschreiben, dass der Geschlechtseintrag im Pass keine geschlechtsbestimmende Wirkung hat. Eine analoge Regelung wäre für einen binären Zweitpass gut umsetzbar. Diese Regelung war seinerzeit notwendig geworden, da die USA die handschriftlichen deutschen Ersatzpässe ohne Geschlechtseintrag im Zuge der Einführung der Digitalisierung nicht mehr akzeptierten.

Als aufgrund geänderter ICAO-Bestimmungen maschinenlesbare Pässe weltweit verpflichtend eingeführt wurden, wurden in das deutsche Passrecht § 4 Abs. 1 S. 4 und § 6 Abs. 2a PassG eingeführt (Artikel 1 Gesetz zur Änderung des Passgesetzes und weiterer Vorschriften vom 20.07.2007, BGBl. I S. 1566). In der Begründung dazu (BT-Drs. 16/4138, S. 17) wurde damals „nicht verkannt, dass sich aus der Neuregelung aufgrund der daraus resultierenden Inkonsistenz der Eintragung in Pass und Personenstandsurkunden in Einzelfällen praktische Probleme ergeben können. Angesichts der kleinen Personengruppe der Betroffenen ... einerseits und der erheblichen grundrechtlichen Betroffenheit der Transsexuellen andererseits, ist dies jedoch hinzunehmen.“ Was die Gesetzgebung 2007 unter Geltung des damaligen Transsexuellengesetzes (TSG) als grund- und menschenrechtlich geboten gesehen hat, trifft erst recht unter Geltung des Selbstbestimmungsgesetzes zu.

Um die Ungleichbehandlung nicht-binärer endogeschlechtlicher Personen und nicht-binärer intergeschlechtlicher Menschen zu beseitigen, verlangen wir eine Anpassung des § 4 PassG diesbezüglich.