

12.08.16

Kommentierung des Evaluierungsberichts des DIMR 2016 zur Umsetzung ausgewählter OSZE-Verpflichtungen zu Menschenrechten und Demokratie in Deutschland

(von Günter Dworek, LSVD, e-mail: lsvd@lsvd.de)

Bezugspunkte hier das Kapitel

B. Toleranz und Nichtdiskriminierung – Bekämpfung von Hasskriminalität S. 10 – 35

Der Lesben- und Schwulenverband (LSVD) begrüßt, dass der Evaluierungsbericht in Bezug auf Lesben-, Schwulen-, Bisexuellen-, Trans*-, Inter*- und Queer-Feindlichkeit (LSBTIQ-Feindlichkeit) die erheblichen Defizite in Deutschland bei den rechtlichen Regelungen gegen Hasskriminalität und bei deren Anwendung aufzeigt. Den Ausführungen ist im Wesentlichen zuzustimmen.

Gewalttaten gegen Lesben, Schwule, Bisexuelle, trans*, inter* und queere Menschen sind die massivste Ausdrucksform von LSBTIQ-Feindlichkeit. Gewalt kann in der Familie stattfinden, betroffen sind dann oft jugendliche LSBTIQ, aber auch durch gänzlich fremde Personen im öffentlichen Raum. Es kann auch heute noch gefährlich sein, als LSBTIQ im öffentlichen Raum erkannt oder dafür gehalten zu werden. Das ist eine erhebliche Einschränkung von Freiheit und Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und kann massive gesundheitliche Folgen für die Betroffenen haben.

1. Defizite bei der Gesetzgebung gegen Hasskriminalität

Der LSVD unterstreicht nachdrücklich das Fazit der Evaluierung zur Gesetzgebung gegen Hasskriminalität: Es „fehlen weiterhin wichtige Diskriminierungsmerkmale (LGTBI, Behinderung, Obdachlosigkeit) im Gesetztext, ein bloßes Auffangmerkmal erscheint unzureichend“ (S. 35).

2015 trat mit der Reform von § 46 Abs. 2 Satz 2 StGB eine Neuregelung in Kraft, mit der erreicht werden soll, dass Hasskriminalität bei der Strafzumessung stärker gewichtet wird und dass die Staatsanwaltschaft die menschenverachtenden Motive der Täter bei ihren Ermittlungen schon frühzeitig und besser aufklärt. Diese Zielsetzung und dass rassistische Motive nun explizit im Strafgesetzbuch benannt werden, hat der LSVD begrüßt, gleichzeitig aber heftig kritisiert, dass andere Ausprägungen von Hasskriminalität nur als „sonstige menschenverachtende“ Beweggründe abgehandelt werden.

Bundesgeschäftsstelle

Hülchrather Str. 4

50670 Köln

Tel. (0221) 925961-0

Fax (0221) 925961-11

E-mail: lsvd@lsvd.de

Internet: www.lsvd.de

Bank für Sozialwirtschaft
BLZ / BIC 370 205 00 /
BFSWDE33
Konto 708 68 00
IBAN:
DE30370205000007086800

Mildtätiger Verein -
Spenden sind
steuerabzugsfähig

Offizieller Beraterstatus
beim Wirtschafts- und
Sozialausschuss der
Vereinten Nationen

Mitglied im Deutschen
Paritätischen
Wohlfahrtsverband (DPWV)

Mitglied der International
Lesbian, Gay, Bisexual,
Trans and Intersex
Association (ILGA)

Mitglied im Forum
Menschenrechte

Der LSVD betrachtet die Nichterwähnung von homo- und transphoben Motiven bei der Neufassung von § 46 Abs. 2 Satz 2 StGB als bewusste strukturelle Exklusion. Täter, die aus Hass LSBTIQ angreifen, zielen darauf, diese aus dem öffentlichen Raum in die Unsichtbarkeit zu treiben. Es ist ein fatal falscher Weg, wenn die Bundesregierung ihrerseits Homophobie und Transphobie im Gesetzestext tabuisiert und unsichtbar macht. In der Sachverständigenanhörung zum Gesetzentwurf im Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages gab es massive Kritik am selektiven Vorgehen. Leider haben die Bundesregierung und die sie tragenden Bundestagsfraktionen die Einwände der Sachverständigen wie von zivilgesellschaftlichen Organisationen komplett ignoriert.

Es ist dringend erforderlich, dass in § 46 Abs. 2 Satz 2 StGB ausdrücklich auch LSBTIQ-feindliche Motive benannt werden. Gleiches gilt auch für die parallel erfolgte Neuregelung von Nr. 15 der Richtlinien für das Straf- und Bußgeldverfahren (RiStBV).

In anderen westlichen Ländern, die sich ernsthaft um eine Erfassung und Sichtbarmachung des Problems der Hasskriminalität gegen LSBTIQ bemühen, zeigen die Statistiken: Angriffe wegen der sexuellen Orientierung oder geschlechtlichen Identität bilden nach rassistischen Gewalttaten die zweitgrößte Gruppe der Hassdelikte - so z.B. die Zahlen aus den USA. In Deutschland herrscht dagegen bei homo- und transphober Gewalt ein skandalöses „Under-reporting“. Die Neufassung von § 46 Abs. 2 Satz 2 StGB sorgt dafür, dass das vorerst so bleibt. Die Gesetzesreform trägt dazu bei, dass die im Evaluierungsbericht zu Recht benannten Defizite beim Erkennen und Erfassen von LSBTIQ-feindlicher Hasskriminalität (vgl. S. 20) fortgeschrieben werden.

Unsere Erfahrung zeigt: Wenn homo- und transphobe Hasskriminalität nicht ausdrücklich im Gesetz benannt ist, finden diese Beweggründe in der Praxis der polizeilichen und staatsanwaltlichen Ermittlungen und damit auch im Strafverfahren kaum Beachtung. Eine Erwähnung in der Gesetzesbegründung ändert daran wenig. Auch für die eminent wichtige Aus- und Fortbildung von Polizeikräften und Justizpersonal steht zu befürchten: Erscheinungsformen von Hasskriminalität, die nicht ausdrücklich im Gesetz benannt werden, werden in der Aus- und Fortbildungspraxis kaum thematisiert.

Eine vergleichbare Problematik besteht ebenso beim Straftatbestand der Volksverhetzung (§ 130 StGB), der im Evaluierungsbericht kurz benannt wird (S. 12). In § 130 StGB werden als mögliche Ziele von Volksverhetzung „nationale, rassische, religiöse oder durch ihre ethnische Herkunft bestimmte Gruppe(n)“ ausdrücklich hervorgehoben, LSBTIQ oder z.B. auch Menschen mit Behinderung aber nicht genannt. Es gibt nur sehr wenige Fälle, in denen es bei LSBTIQ-feindlicher Hetze zu Verurteilungen nach § 130 StGB gekommen ist. Auch hier ist eine ergänzende Klarstellung erforderlich.

2. Die Situation bei der Anwendung der gesetzlichen Regelungen

Zuzustimmen ist dem Evaluierungsbericht auch darin, dass der Kriminalpolizeiliche Meldedienst - Politisch Motivierte Kriminalität (KPMD – PMK) als Rahmen für das Monitoring und das Reporting für Hasskriminalität Probleme aufwirft (S. 19 f). Die Einbettung des Ansatzes von Hasskriminalität in das Extremismuskonzept, sowie die Annahme, dass es sich um eine „politische“ Tat handeln muss, werden den unterschiedlichen Hintergründen und Erscheinungsformen von LSBTIQ-feindlicher Hasskriminalität nicht gerecht. Ganz

offenbar haben viele Polizeibehörden hier in der Praxis weiterhin große Probleme bei der Wahrnehmung und Einordnung einschlägiger Straftaten.

Es ist erforderlich, die statistische Erfassung und das öffentliche Monitoring von Hasskriminalität gegen Lesben, Schwule, Bisexuelle, trans*, inter* und queere Menschen auf eine solide und diskriminierungsfreie Basis zu stellen, da die bisherige Erfassung beim Kriminalpolizeilichen Meldedienst - Politisch Motivierte Kriminalität ganz offensichtlich nur einen Bruchteil der einschlägigen Hasskriminalität berücksichtigt.

Bei der Ermittlung und Verfolgung von LSBTIQ-feindlicher Hasskriminalität sowie der Vermeidung von Sekundärviktimsierung weist der Bericht zu Recht auf einige Fortschritte hin (S. 24), die insbesondere durch vertrauensbildende Maßnahmen in einigen Bundesländern durch Bestellung von Ansprechpartner*innen für LSBTIQ bei der Polizei und im Land Berlin auch bei der Staatsanwaltschaft bewirkt wurden.

Vieles bleibt aber bislang punktuell, oft abhängig vom Engagement Einzelner. In der Fläche bestehen vielerorts weiterhin große Defizite. Immer wieder wird auch von Erfahrungen mit Herabwürdigung und Schuldumkehr durch die Polizei berichtet, die LSBTIQ-Personen davon abhalten, Gewalttaten zu melden.

Von Seiten der Bundesregierung sollte daher in Zusammenarbeit mit den Bundesländern ein Bund-Länder-Programm gegen LSBTIQ-feindliche Gewalt auf den Weg gebracht werden, das ein realitätsgenauerer polizeiliches Lagebild über LSBTIQ-feindliche Gewalt in Deutschland ermöglicht und zielgenaue Maßnahmen zur Prävention, Aus- und Fortbildung bei Polizei und Justiz, die Bestellung von Ansprechpersonen für die Belange von Lesben, Schwulen, Bisexuellen, trans*, inter* und queeren Menschen in der Polizei mit sachgerechter Ausstattung, Aufgabenstellung und Befugnissen, die Schaffung unabhängiger Beschwerdestellen sowie Maßnahmen für eine zielgruppensensible Opferhilfe umfasst.

In diesem Zusammenhang sollten auch die eklatanten Forschungslücken in Deutschland in Hinblick auf LSBTIQ-feindliche Hasskriminalität (S. 13 des Evaluierungsberichts) angegangen und entsprechende Untersuchungen in Auftrag gegeben werden, u.a. um empirische Daten über Ausmaß und Erscheinungsformen zu erlangen sowie belastbare Erkenntnisse über den Umgang von Polizei und Justiz mit diesen Ausprägungen von Hasskriminalität.

3. Rechtliche Diskriminierung als Ausdruck und Verstärker von LSBTIQ-Feindlichkeit

Keine Erwähnung findet im Evaluierungsbericht, dass die Defizite beim Wahrnehmen, Erfassen und Bekämpfen von LSBTIQ-feindlicher Hasskriminalität auch im Kontext mit der fortgesetzten rechtlichen Diskriminierung von LSBTIQ betrachtet werden müssen.

Hasskriminalität gegen LSBTIQ speist sich aus Ideologien der Ungleichheit, die die Abwertung von Menschen zum Inhalt haben. Diese Ideologien erfahren permanent Bestätigung, solange Deutschland Lesben, Schwulen, Bisexuellen, trans*, inter* und queeren Menschen keine gleichen Rechte gewährt, sondern der Staat sie als Bürgerinnen und Bürger zweiter Klasse behandelt. Eine glaubwürdige Strategie gegen LSBTIQ-Feindlichkeit und daraus resultierende Hasskriminalität muss daher die endgültige Beseitigung rechtlicher

Diskriminierungen umfassen. Zu den notwendigen Maßnahmen zählen insbesondere:

- die Ergänzung von Art. 3 Abs. 3 GG um sexuelle Identität, explizit ausformuliert als „sexuelle Orientierung und Geschlechtsidentität“,
- die rechtliche Gleichstellung gleichgeschlechtlicher Paare sowie Personen aller Geschlechter durch Öffnung der Ehe in § 1353 BGB,
- dass dem Grundrecht intergeschlechtlicher Menschen auf körperliche Unversehrtheit Geltung verschafft und intergeschlechtlichen Menschen in unserer Rechtsordnung Selbstbestimmung ermöglicht wird,
- eine menschenrechtsorientierte Reform des Transsexuellenrechts, die die Selbstbestimmung in den Mittelpunkt stellt.

4. Menschenfeindliche Einstellungen und Radikalisierung in der Gesellschaft

Ergänzend zu den Ausführungen im Evaluierungsbericht zum „Pegida“-Phänomen (S. 14) ist darauf hinzuweisen, dass diese Bewegungen auch homo- und transphoben Parolen und Akteuren eine Plattform bieten. Auch ist auf weitere Erscheinungsformen rechtspopulistischer, autoritärer, oft christlich-fundamentalistischer Bewegungen wie z.B. auf die Proteste gegen eine „Pädagogik der Vielfalt“ hinzuweisen. Gut vernetzte Gruppen, die z.B. sich „Demo für alle“ oder „Besorgte Eltern“ nennen, protestieren dagegen, dass LSBTIQ als Teil der gesellschaftlichen Normalität auch im Schulunterricht angemessen thematisiert werden sollen. Dies geschieht in aller Regel mit massiv verzerrenden hetzerischen Parolen über eine angebliche „Frühsexualisierung“ von Kindern und ist verbunden mit einer massiven Abwertung von LSBTIQ-Personen (vgl. dazu z.B. Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft: Für eine Pädagogik der Vielfalt - Argumente gegen ultrakonservative, neu-rechte und christlich-fundamentalistische Behauptungen, https://www.gew.de/fileadmin/media/publikationen/hv/Gleichstellung/Lesben__Schwule__Bisexuelle__Trans_und_Inter/201602_Fuer_eine_Paedagogik_der_Vielfalt.pdf).

5. Nationaler Aktionsplan

Der Evaluierungsbericht weist darauf hin, dass die Bundesregierung in Aussicht gestellt hat, den „Nationalen Aktionsplan der Bundesrepublik Deutschland zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und darauf bezogene Intoleranz“ um das Thema Homo- und Transphobie zu erweitern, dies aber lange Zeit nicht transparent in Angriff genommen hat (S. 33 f.).

Gemeinsam mit dem Bundesverband Trans* und zahlreichen weiteren zivilgesellschaftlichen Organisationen hat der Lesben- und Schwulenverband (LSVD) daher im Juli 2016 „Eckpunkte für die Erweiterung des Nationalen Aktionsplans gegen Rassismus um die Themen Homo- und Transphobie“ vorgelegt. Siehe: http://lsvd.de/fileadmin/pics/Dokumente/Aktionsplan/2016_07_18_NAP-Eckpunkte_final.pdf

Wichtig ist, dass Maßnahmen zur Bekämpfung von Lesben-, Schwulen-, Bisexuellen-, Trans*-, Inter*- und Queer-Feindlichkeit nicht isoliert, sondern im Sachzusammenhang mit der Prävention und Bekämpfung anderer Erscheinungsformen von gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit angegangen werden. Das eröffnet eine intersektionale Perspektive, die der Vielfalt von

LSBTIQ Rechnung trägt und auch Mehrfachdiskriminierungen in den Blick nimmt, da LSBTIQ auch von anderen Anfeindungen und strukturellen Benachteiligungen z. B. wegen ihres Geschlechts, ihrer Staatsangehörigkeit, ihres Alters, ihrer Herkunft, ihres sozialen Status, äußerer Merkmale oder einer Behinderung betroffen sein können.

Die Ausarbeitung des Nationalen Aktionsplans sollte interdisziplinär im engen Dialog mit der Zivilgesellschaft, im Bereich Lesben-, Schwulen-, Bisexuellen-, Trans*- , Inter*- und Queer-Feindlichkeit insbesondere mit LSBTIQ-Communities erfolgen. Die Steuerung der Maßnahmen des Aktionsplans sollte ebenfalls in enger Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft erfolgen. Der Aktionsplan sollte klare Zielvereinbarungen und belastbare Selbstverpflichtungen der beteiligten Akteur*innen enthalten. Dies gilt insbesondere für die beteiligten staatlichen Stellen. Er sollte entsprechend dem Vorbild von Aktionsplänen gegen Homo- und Transphobie in zahlreichen Bundesländern klare Zeit- und Arbeitspläne zur Umsetzung der einzelnen Maßnahmen enthalten. Zudem müssen angemessene Haushaltsmittel zur Umsetzung der Maßnahmen bereitgestellt werden, einschließlich der für den Prozess der Erstellung und nachhaltigen Durchführung des Aktionsplans notwendigen strukturellen Ausstattung der einbezogenen zivilgesellschaftlichen Organisationen.

Kommentierung des Evaluierungsberichts des DIMR 2016 zur Umsetzung ausgewählter OSZE-Verpflichtungen zu Menschenrechten und Demokratie in Deutschland

(von Henny Engels, LSVD, e-mail: lsvd@lsvd.de)

Bezugspunkte hier die Kapitel

C Geschlechtergleichheit Seiten 41 – 71

D Bekämpfung von Menschenhandel – Seiten 72 – 95

C - Geschlechtergerechtigkeit

I. Datenerhebung zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen (41-48)

Die Situation und der Problemaufriss sind umfassend und zutreffend dargestellt. Dies trifft auch auf die Evaluierung der OSZE-Verpflichtungen zu. Allerdings fehlt im Abschnitt über polizeiliche / gerichtliche Datenerfassung (S. 45/46) der Hinweis darauf, dass die polizeiliche Kriminalstatistik zwar seit 2011 die Opfer von Gewalt nach Geschlechtern getrennt erfasst werden, die Trennung aber der üblichen Geschlechterdichotomie folgt. Erforderlich wäre eine Erfassung der Opfer der Vielfalt der sexuellen Orientierungen und geschlechtlicher Identitäten entsprechend. So würde bspw. deutlich, wie viele Lesben und Transfrauen Opfer von Gewalt werden. Auf dieser Grundlage könnten dann auch spezifische Maßnahmen ergriffen werden.

II. Lohngerechtigkeit (49 – 56)

Im Problemaufriss (51-53) wird auf Seite 53 erwähnt, dass es keine Statistik zur Lohngleichheit von Trans* und Inter*Personen gibt. Es gibt allerdings auch keine Statistik zur Lohngleichheit von Lesben. In unseren Eckpunkten für die

Erweiterung des Nationalen Aktionsplans gegen Rassismus um die Themen Homo- und Transphobie heißt es dazu:

„Zudem sind lesbische Frauen angesichts des Gender Pay Gaps in Erwerbsbiographien und Entlohnung und des daraus resultierenden Gender Pension Gaps stark von Altersarmut bedroht, was Selbstbestimmungs- und Teilhabemöglichkeiten schmälert. Lesbenpaare sind von Gender Pay Gap und Pension Gap potenziell doppelt betroffen.“

Völlig fehlt ein Hinweis darauf, dass der Entgeltunterschied in den ostdeutschen und westdeutschen Bundesländern deutlich unterschiedlich ist. So weist das Statistische Bundesamt für 2015 insgesamt 23 % Unterschied aus. Dabei betrug der Unterschied in den „alten“ Bundesländern 23 %, in den „neuen“ Bundesländern nur 8 %. Es ist anzunehmen, dass sich hier sowohl die besseren strukturellen Rahmenbedingungen (Kitas etc.) als auch andere Rollenvorstellungen, allerdings auch die deutlich niedrigeren Einkünfte von Männern in Ostdeutschland niederschlagen.

Gesetzliche Regelungen (3.2, 57 – 55)

Die Beschreibung des Vorhabens und die Darstellung der bis dato bekannten Überlegungen sind zutreffend. Im Fazit wird auf die Kritik an der Reichweite des Gesetzes hingewiesen – das ist unbedingt zu unterstützen. Eine Beschränkung auf Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten schließt viele Frauen aus, da sie häufig in kleineren Unternehmen tätig sind.

III. Frauen, Frieden, Sicherheit: Umsetzung der VN Sicherheitsratsresolution 1325 durch Deutschland

Im Kapitel 2 / 2.1 wird das Konzept der Vernetzten Sicherheit erläutert. Auch die nachfolgenden Ausführungen zu Handlungsanforderungen sowie die Evaluierung der Umsetzung der OSZE-Verpflichtungen sind zutreffend und schlüssig dargestellt. Gut wäre allerdings ein Hinweis darauf, dass bei den Handlungsanforderungen (2.2, S. 63) und der Erwähnung der Ebenen, auf denen die Bundesregierung gehalten ist zu handeln, die Forderung, mehr Frauen auf Leitungsebenen einzustellen, ergänzt werden müsste durch die Forderung nach einer gendersensiblen Aus- und Fortbildung aller Entscheidenden. Denn zum einen sind die Leitungsebenen weitgehend immer noch männlich dominiert, zum anderen sind Frauen nicht per se gendersensibel.

Allerdings fehlt im Kapitel 3.3 – Gender Mainstreaming ein Hinweis darauf, dass die BRD selbst durch den CEDAW-Ausschuss, aber auch weite Teile der Zivilgesellschaft immer wieder dafür gerügt werden, dass sie GM im eigenen Bereich nicht ausreichend umsetzen. Das macht Forderungen an andere, dies zu tun, nicht gerade glaubwürdig. So heißt es in der Abschließenden Bemerkung 24 / 2009:

Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, zu dem integrierten Konzept der Geschlechtergerechtigkeit zurückzukehren, das in den vorherigen

abschließenden Bemerkungen (A/59/38, Ziffer 378) vom Ausschuss begrüßt worden war. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, im Rahmen seines Systems zur Anwendung des Leitprinzips der Geschlechtergerechtigkeit effektive Überwachungs- und Verantwortlichkeitsmechanismen einzuführen und in diesen Mechanismen auch Sanktionen für den Fall der Nichteinhaltung des Konzepts der Geschlechtergerechtigkeit vorzusehen. Darüber hinaus empfiehlt der Ausschuss dem Vertragsstaat, gemäß seiner Absichtserklärung ein Konzept für das geschlechtergerechte Finanzmanagement der öffentlichen Haushalte einzuführen, das alle Ministerien umfasst und von jedem Ministerium eine Bewertung seines Fachhaushalts unter dem Gleichstellungsaspekt sowie eine Berichterstattung darüber in seinen Haushaltsvorlagen verlangt. In diesem Zusammenhang fordert der Ausschuss den Vertragsstaat auf, sich an den Erfahrungen einiger Bundesländer mit der erfolgreichen Umsetzung des geschlechtergerechten Finanzmanagements in ihrer Haushalts- und Finanzpolitik zu orientieren.

Herausgehoben werden sollte auch die Darstellung der Kritik am Prinzip der „Vernetzten Sicherheit“. Hierzu führt z.B. die AG Vernetzte Sicherheit im Zentrum für Internationale Friedenseinsätze aus, dass, so die Kritiker_innen, durch die Kopplung ziviler Maßnahmen zur Konfliktminderung bzw. -prävention mit militärischen Mitteln die zivilen Maßnahmen den militärischen untergeordnet werden. Gefordert wird deshalb seitens verschiedener zivilgesellschaftlicher Akteur_innen die explizite Erweiterung des im Konzept der nationalen Sicherheit verwendeten Sicherheitsbegriffs auf den Begriff der Menschlichen Sicherheit, um so nicht den Schutz von Staaten, sondern den Schutz von Menschen und ihrer Menschenwürde in den Mittelpunkt zu stellen. Dieser Gedanke wird in den Handlungshinweisen auf Seite 69 allerdings erwähnt.

Anzumerken ist noch, dass in den Handlungshinweisen gefordert wird, der VN-Resolution 1325 im Weißbuch der Bundeswehr einen zentralen Platz einzuräumen. Die ist in der Neuauflage 2016 mitnichten der Fall – sie findet lediglich auf Seite 62 die folgende Erwähnung:

Deutschland wird weiterhin dazu beitragen, (...) indem (...) im Rahmen der Umsetzung der VN-Sicherheitsratsresolution 1325 die Partizipation von Frauen in allen Phasen des Konfliktzyklus gestärkt und der Schutz von Frauen und Kindern in Konflikten verbessert wird;

D – Bekämpfung von Menschenhandel

Hier schließen wir uns den Ausführungen und der großen Expertise des Bundesweiten Koordinierungskreises gegen Menschenhandel (KOK) an, der dieses Kapitel ausführlich kommentieren wird.