



Bundesverband Trans e.V.
Prinzregentenstr. 84
10717 Berlin
Tel: 030 23 94 98 96

info@bundesverband-trans.de

www.bundesverband-trans.de

VR 35567 B - AG Charlottenburg

Lobbyregister-Nr.: R001715

10.10.2025

Stellungnahme des Bundesverband Trans*

zum

Entwurf einer dritten Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Änderung der Passverwaltungsvorschrift und der Personalausweisverwaltungsvorschrift

I. Einleitung

Der Bundesverband Trans* e.V. (BVT*) dankt für die Gelegenheit, eine Stellungnahme zum Entwurf einer dritten Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Änderung der Passverwaltungsvorschrift und der Personalausweisverwaltungsvorschrift abgeben zu dürfen.

Seit der Einführung der Personenstände „divers“ und „gestrichen“ war es Personen mit diesen Personenständen möglich, einen Reisepass zu beantragen, der einen binären Eintrag enthielt. Dieser konnte frei gewählt werden. Ziel war, Diskriminierung abzubauen und mittelbare Reisebeschränkungen zu vermeiden, die entstehen, wenn Personen mit einem X im Reisepass versuchen, in Staaten einzureisen, die nur die beiden binären Geschlechter „männlich“ und „weiblich“ kennen.

Mit dem Inkrafttreten des Selbstbestimmungsgesetzes (SBGG) sind diese Möglichkeiten weggefallen: Paragraf 4 Passgesetz wurde verändert und schreibt nun vor, dass das im Personenstandsregister eingetragene Geschlecht im Reisepass geführt werden muss. Personen, deren Personenstand im

Geburtenregister als „divers“ oder ohne Angabe geführt ist, sollen künftig ausschließlich den Eintrag „X“ im Pass erhalten.

Zugleich soll eine Sonderregelung für Personen mit nachweisbaren Varianten der Geschlechtsentwicklung (Intergeschlechtlichkeit) eingeführt werden: Diese dürfen einen binären Eintrag beantragen, jedoch nur unter engen Voraussetzungen. Zum einen muss ein medizinisches Gutachten oder eine eidesstattliche Versicherung vorgelegt werden, zum anderen ist keine freie Wahl des Geschlechtseintrags vorgesehen, sondern lediglich die Wiederaufnahme desjenigen Eintrags, der vor der Änderung auf „divers“ oder „gestrichen“ bestand.

Diese Veränderungen werfen erhebliche verfassungsrechtliche Fragen auf. Sie berühren nicht nur die praktische Reisefreiheit der Betroffenen, sondern auch grundlegende Freiheitsrechte, Gleichheitsrechte und den Schutz der geschlechtlichen Identität.

II. Legitimes Ziel des Gesetzgebers

Der Gesetzgeber verfolgt mit der Regelung das Ziel, eine formale Kohärenz zwischen Personenstandsrecht und Reisepass herzustellen. Die Eintragungen in den Ausweisdokumenten sollen den im Geburtenregister festgestellten Personenstand vollständig widerspiegeln, um ein konsistentes Verwaltungssystem zu gewährleisten.

Dieses Ziel ist zwar im Grundsatz nachvollziehbar und kann als legitimes Anliegen im Sinne der Verhältnismäßigkeitsprüfung anerkannt werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass der Reisepass primär kein personenstandsrechtliches Dokument, sondern ein international anerkanntes Reisedokument ist. Seine Hauptfunktion liegt im internationalen Rechtsverkehr, insbesondere an Grenzkontrollen, bei Visaerteilungen oder bei Flugbuchungen. Damit unterscheidet sich seine Funktion wesentlich von der des Personenstandsregisters, dessen Aufgabe in der internen Dokumentation des Personenstandes liegt. Dieser Zweckunterschied muss bei der verfassungsrechtlichen Bewertung berücksichtigt werden.

III. Betroffene Grundrechte

1. Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG (Allgemeine Handlungsfreiheit, Menschenwürde)

Die allgemeine Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG schützt die Möglichkeit, die eigene Lebensgestaltung selbst zu bestimmen.¹ In Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG umfasst sie auch den Schutz der geschlechtlichen Identität, die zum unantastbaren Kernbereich der Persönlichkeit zählt². Die Pflicht zur ausschließlichen Führung eines „X“-Markers im Pass stellt einen Eingriff in dieses Freiheitsrecht dar. Denn nicht-binäre Personen werden gezwungen, mit einem Dokument zu reisen, das international oft nicht anerkannt wird. Viele Staaten kennen keine dritte Geschlechtsoption, was zu praktischen Problemen führt: Schwierigkeiten bei der Visaerteilung, Zurückweisungen an Grenzen oder

¹ BVerfGE 6, 32 (36) - Elfes.

² BVerfGE 147, 1 (37 ff.) - Drittes Geschlecht.

Diskriminierung durch ausländische Behörden. Betroffene werden dadurch in ihrer Möglichkeit eingeschränkt, ein selbstbestimmtes und diskriminierungsfreies Leben zu führen.

Die Menschenwürde wird verletzt, wenn Personen durch staatliche Vorschriften in Situationen gebracht werden, in denen sie systematisch bloßgestellt oder in Abhängigkeit von der Anerkennung fremder Behörden geraten. Sie werden dadurch zum Objekt einer formalen Verwaltungskohärenz gemacht, anstatt als Subjekte mit eigenständiger geschlechtlicher Identität ernst genommen zu werden³.

2. Art. 11 GG (Freizügigkeit)

Art. 11 Abs. 1 GG schützt in erster Linie die Freiheit, sich innerhalb der Bundesrepublik frei zu bewegen. Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht wiederholt betont, dass Art. 11 GG auch das Recht schützt, das Land zu verlassen und in andere Staaten zu reisen, soweit staatliche Regelungen dies faktisch einschränken.⁴

Die verpflichtende „X“-Eintragung kann eine faktische Beeinträchtigung der Freizügigkeit darstellen. Denn wer aufgrund seines Passes im Ausland Einreiseprobleme erhält oder zusätzliche Hindernisse überwinden muss, ist in seiner Bewegungsfreiheit mittelbar eingeschränkt. Dieser Nachteil ist nicht bloß hypothetisch, sondern aufgrund der fehlenden internationalen Anerkennung von „X“-Markern konkret zu erwarten.

3. Art. 3 Abs. 1 GG (Allgemeiner Gleichheitssatz)

Der allgemeine Gleichheitssatz verpflichtet den Gesetzgeber, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln. Die Regelung benachteiligt nicht-binäre Personen gegenüber binären Personen, da letztere Dokumente erhalten, die weltweit problemlos anerkannt werden, während erstere gezwungen werden, mit einem Marker zu reisen, der international häufig nicht akzeptiert wird.

Die Ungleichbehandlung betrifft dabei nicht nur abstrakte Verwaltungsfragen, sondern wirkt sich unmittelbar auf die reale Lebenssituation der Betroffenen aus: Während binäre Personen ihre Reisefreiheit ungehindert ausüben können, sind nicht-binäre Personen mit erheblichen praktischen Nachteilen konfrontiert. Eine solche Differenzierung ist sachlich nicht gerechtfertigt.

Die Regelung benachteiligt endogeschlechtliche nicht-binäre Personen, die keine Bescheinigung über das Vorliegen einer „Variante der Geschlechtsentwicklung“ beibringen können, zudem gegenüber intergeschlechtlichen nicht-binären Personen, die theoretisch dazu in der Lage sind, eine solche Bescheinigung beizubringen oder eine Versicherung an Eides Statt abzugeben. Auch hier liegt der Fall vor, dass eine Gruppe in der Lage ist Dokumente zu erhalten, die weltweit problemlos anerkannt werden, während die andere Gruppe gezwungen wird, mit einem Marker zu reisen, der international häufig nicht akzeptiert wird. Der Eintrag „X“ kann für beide Personengruppen ein gleichermaßen großes Diskriminierungspotential bergen. Durch das Selbstbestimmungsgesetz sollte die Unterscheidung zwischen nicht-binären trans* Personen und intergeschlechtlichen Personen eigentlich aufgehoben werden. Die Regelung des Paragraph 4 Passgesetz führt diese Unterschiede erneut ein.

³ Vgl. BVerfGE 27, 1 (6); 109, 279 (313).

⁴ BVerfGE 81, 310 (336).

4. Art. 3 Abs. 3 GG (Diskriminierungsverbot)

In der sogenannten „Dritten Option“-Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich festgestellt, dass Art. 3 Abs. 3 GG auch Personen schützt, die dauerhaft weder dem männlichen noch dem weiblichen Geschlecht zugeordnet werden können.⁵ Die Pflicht zur ausschließlichen „X“-Eintragung stellt eine unmittelbare Benachteiligung aufgrund des Geschlechts dar, da nur nicht-binäre Personen hiervon betroffen sind. Während binäre Personen ohne Weiteres Pässe mit international gebräuchlichen Geschlechtseinträgen führen dürfen, wird nicht-binären Personen diese Möglichkeit verwehrt. Damit liegt eine Diskriminierung allein wegen der geschlechtlichen Identität vor.

Dies trifft ebenso auf die Unterscheidung zwischen endogeschlechtlichen nicht-binären trans* Personen und intergeschlechtlichen Personen zu.

5. Recht auf informationelle Selbstbestimmung

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung wurde vom Bundesverfassungsgericht im „Volkszählungsurteil“ als Ableitung von Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG anerkannt.⁶ Es schützt die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen. Der Geschlechtseintrag im Pass ist ein hochsensibles Datum. Viele nicht-binäre Personen nutzten zur Geltungszeit des TSG die Möglichkeit eines binären Eintrags, um im Ausland nicht zwangsweise geoutet zu werden. Wird ihnen diese Möglichkeit genommen, sind sie gezwungen, ihre Identität gegenüber fremden Behörden preiszugeben – oftmals in Staaten, in denen Diskriminierung oder gar Strafverfolgung droht. Damit wird das Recht auf informationelle Selbstbestimmung in erheblichem Maße eingeschränkt.

IV. Verhältnismäßigkeit

Die geplante Regelung ist an den Maßstäben der Verhältnismäßigkeit zu messen.

Geeignetheit: Die Maßnahme ist grundsätzlich geeignet, Kohärenz zwischen Personenstandsrecht und Passrecht herzustellen.

Erforderlichkeit: Die Maßnahme ist jedoch nicht erforderlich. Die internationalen ICAO-Standards lassen ausdrücklich die Marker „M“, „F“ und „X“ zu. Der deutsche Gesetzgeber könnte daher ohne weiteres die Wahlfreiheit beibehalten, die zu Zeiten der Gültigkeit des TSG bestand, ohne internationale Vorgaben zu verletzen.

Angemessenheit: Bei der Angemessenheit ist eine Abwägung vorzunehmen. Der Gewinn an formaler Kohärenz wiegt nur gering. Demgegenüber stehen gravierende Nachteile: Einschränkungen der Reisefreiheit, Zwangsoouting und Gefahren im Ausland. Die Nachteile für die Betroffenen sind derart schwerwiegend, dass die Maßnahme unverhältnismäßig ist.

⁵ BVerfGE 147, 1 (29 ff.) – Drittes Geschlecht.

⁶ BVerfGE 65, 1 (43 ff.) – Volkszählung.

V. Sonderregelung für Personen mit Varianten der Geschlechtsentwicklung

Die Sonderregelung für intergeschlechtliche Personen enthält zwei zentrale Beschränkungen: (1) die Pflicht zur Vorlage eines medizinischen Nachweises oder zur Abgabe einer eidesstattlichen Versicherung und (2) die Beschränkung auf den früheren binären Eintrag.

1. Nachweispflicht

Die Pflicht zur Vorlage medizinischer Gutachten oder zur eidesstattlichen Versicherung greift tief in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ein. Medizinische Daten, insbesondere solche zu Varianten der Geschlechtsentwicklung, gehören zu den intimsten personenbezogenen Daten.⁷ Ihre Offenlegung darf nur in Ausnahmefällen verlangt werden, wenn dies zwingend erforderlich und verhältnismäßig ist.

Darüber hinaus führt die Nachweispflicht zu einer Diskriminierung innerhalb der Gruppe nicht-binärer Personen. Während intergeschlechtliche Personen nach Offenlegung medizinischer Informationen Zugang zu einem binären Eintrag erhalten, bleiben anderen nicht-binären Personen dieselben Optionen verschlossen, obwohl ihre praktischen Probleme beim Reisen identisch sind. Dies verstößt gegen Art. 3 Abs. 1 GG.

2. Fehlende Wahlfreiheit

Die Beschränkung auf den früheren Eintrag verletzt das allgemeine Persönlichkeitsrecht in seiner Ausprägung als geschlechtliche Identität. Das Bundesverfassungsgericht hat betont, dass die geschlechtliche Identität zum unantastbaren Kern des Persönlichkeitsrechts gehört.⁸ Eine Rückbindung an frühere Registereinträge ignoriert, dass die geschlechtliche Selbstverortung dynamisch ist und sich im Laufe des Lebens ändern kann. Der Staat darf die gegenwärtige Identität nicht an vergangene Entscheidungen binden. Eine solche Regelung verkennt die Freiheit, die eigene Identität auch unabhängig von früheren Eintragungen zu gestalten.

3. Belastungen für die Betroffenen

Die Kombination aus Zwangsoffenlegung und fehlender Wahlfreiheit führt zu einer doppelten Belastung: Erstens müssen Betroffene intimste medizinische Informationen preisgeben, um Zugang zu einem binären Eintrag zu erhalten.

Zweitens wird ihnen auch nach erfolgreichem Nachweis die freie Wahl genommen, sodass sie auf eine frühere Identität festgeschrieben werden, die möglicherweise nicht mehr mit ihrer aktuellen Selbstverortung und ihrem Erscheinungsbild übereinstimmt. Welcher Eintrag tatsächlich am besten vor Diskriminierung beim Grenzübertritt schützt, lässt sich nur im individuellen Fall klären

⁷ BVerfGE 65, 1 (46); vgl. auch Art. 9 DSGVO.

⁸ BVerfGE 147, 1 (37 ff.) – Drittes Geschlecht.

Diese Belastungen sind nicht durch das geringe Ziel der Systemkohärenz gerechtfertigt. Sie sind unverhältnismäßig und verletzen sowohl das allgemeine Persönlichkeitsrecht als auch die Gleichheitsrechte der Betroffenen.

VI. Ergebnis der verfassungsrechtlichen Prüfung

Die Regelungen sind mit dem Grundgesetz nicht vereinbar. Sie verletzen: die allgemeine Handlungsfreiheit und die Menschenwürde (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG), die Freizügigkeit (Art. 11 GG), den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG), das Diskriminierungsverbot (Art. 3 Abs. 3 GG), sowie das Recht auf informationelle Selbstbestimmung.

Sowohl die generelle Pflicht zur „X“-Eintragung als auch die Sonderregelung für Personen mit Varianten der Geschlechtsentwicklung erweisen sich als unverhältnismäßig. Der Gesetzgeber ist daher verpflichtet, die zur Geltungszeit des TSG vorhandene Wahlfreiheit beizubehalten, um die Grundrechte nicht-binärer Personen zu wahren und ihre gleichberechtigte Teilhabe am internationalen Rechtsverkehr zu sichern.

VII. Besondere Gefährdungslagen durch den Eintrag „X“

Über die verfassungsrechtliche Prüfung hinaus entstehen durch die verpflichtende Eintragung „X“ erhebliche praktische Risiken, die die Betroffenen in besonderer Weise gefährden: Strukturelle Unsicherheit im Reiseverkehr: Zwar sieht die ICAO in ihren Standards die Option „X“ formell vor, doch bleibt sie international eine Ausnahme. Nicht-binäre Personen müssen daher mit Nachfragen, Zurückweisungen oder Verzögerungen rechnen.⁹ Dies führt zu einer faktischen Einschränkung der Reisefreiheit, die durch Art. 11 GG geschützt ist.

Unfreiwilliges Outing: Der „X“-Marker offenbart in jeder Ausweissituation, dass eine Person nicht-binär ist. Damit wird Betroffenen die Möglichkeit genommen, über den Umgang mit ihrer geschlechtlichen Identität selbst zu entscheiden. Dieses erzwungene Outing stellt einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar und gefährdet zugleich die Menschenwürde, wenn Betroffene in Abhängigkeit von der Reaktion Dritter bloßgestellt werden.¹⁰

Gesellschaftliche Teilhabe: Da der Reisepass auch im Inland als Identitätsnachweis dient, zwingt die Eintragung „X“ zu einer ständigen Offenlegung. Dies erhöht das Risiko von Diskriminierung und Ausgrenzung in alltäglichen Kontexten, etwa im Berufsleben oder bei behördlichen Verfahren. Damit wird die gleichberechtigte Teilhabe an der Gesellschaft nach Art. 3 Abs. 1 und Abs. 3 GG beeinträchtigt.¹¹

Psychosoziale Belastungen: Die Erwartung, an Grenzen oder bei Behörden auf Probleme zu stoßen, erzeugt erheblichen psychischen Druck. Wer jede Reise nur unter dem Vorzeichen von Angst und

⁹ Vgl. ICAO Doc 9303, Machine Readable Travel Documents, Part 3 (7. Aufl. 2021), S. IV-9.

¹⁰ Vgl. BVerfGE 65, 1 (43 ff.) – Volkszählung; BVerfGE 147, 1 (37 ff.) – Drittes Geschlecht.

¹¹ BVerfGE 147, 1 (29 ff.).

Unsicherheit antreten kann, wird in seiner freien Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 GG) nachhaltig beeinträchtigt.¹²

Diese besonderen Gefährdungslagen verdeutlichen, dass es sich nicht lediglich um abstrakte Verwaltungseffekte handelt. Vielmehr werden Betroffene konkret in Situationen gebracht, die ihre Sicherheit, Würde und gleichberechtigte gesellschaftliche Teilhabe massiv gefährden.

VIII. Alternative Lösung über das Selbstbestimmungsgesetz

Eine grundrechtsschonende Alternative zu den Einschränkungen durch Paragraph 4 Passgesetz bestünde darin, das Selbstbestimmungsgesetz so auszugestalten, dass Personen auch ausschließlich ihre Vornamen ändern können, ohne zugleich verpflichtet zu sein, den Geschlechtseintrag im Personenstandsregister anzupassen. Bislang sieht das Gesetz zwingend vor, dass mit der Änderung des Vornamens stets auch der Geschlechtseintrag geändert werden muss. Würde diese Kopplung aufgehoben, könnten Personen ihren binären Eintrag im Personenstandsregister – und damit auch im Pass – beibehalten, zugleich aber die Möglichkeit erhalten, Vornamen zu wählen, die ihrer Identität entsprechen.

Eine solche Lösung hätte mehrere Vorteile: Erstens entfielen die Notwendigkeit, intime medizinische Nachweise oder eidesstattliche Versicherungen vorzulegen. Zweitens würde den Betroffenen ein verlässlicher binärer Geschlechtseintrag im Pass erhalten bleiben, wodurch Gefährdungen bei internationalen Reisen erheblich reduziert würden. Drittens würde den betroffenen Personen zugleich ein hohes Maß an Selbstbestimmung über ihre Namensführung gewährt, ohne sie auf die Wahl zwischen faktischer Zwangsoffenbarung durch „X“ und belastenden Nachweispflichten zu beschränken. Auch wenn eine solche Regelung die Betroffenen auf einen binären Eintrag festlegt, stellt sie im Vergleich zur Regelung in Paragraph 4 Passgesetz eine verfassungskonforme, verhältnismäßige Lösung dar.

Für weitere Rückfragen und Austausch stehen wir als Bundesverband Trans* gern zur Verfügung.

¹² BVerfGE 6, 32 (36) – Elfes; vgl. auch BVerfGE 54, 148 (153) – Persönlichkeitsentfaltung.