



Beobachtungsstelle für gesellschaftspolitische Entwicklungen in Europa

Perspektiven auf die von der Europäischen Kommission angekündigte neue LGBTI-Strategie

Editorial

Liebe Leserinnen und Leser,

die Europäische Union verfügt über eine gute rechtliche Basis zur Nichtdiskriminierung und Gleichstellung von LGBTI-Personen. Dennoch sind die Maßnahmen, die auf Unionsebene bisher zur egalitären Behandlung und Stärkung der Rechte von LGBTI-Personen getroffen wurden, eher vereinzelt ergriffen worden: Es fehlt eine übergreifende, kohärente Strategie. Die Forderungen von einzelnen EU-Mitgliedstaaten und zivilgesellschaftlichen Organisationen nach der Verabschiedung einer solchen Strategie wurden insbesondere im Hinblick auf das Ende des Zeitplans der unter der Juncker-Kommission verabschiedeten Maßnahmenliste zur Förderung der Gleichstellung von LGBTI-Personen im Jahr 2019 dringlicher.

Mit dem Amtsantritt von EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen und ihrem Kollegium an Kommissionsmitgliedern im Dezember 2019 wurde erstmals eine Kommissarin für Gleichstellung, Helena Dalli, ernannt. Im Februar 2020 kündigte sie in einer Rede zur Zukunft der LGBTI-Rechte an, dass sie aufbauend auf der bestehenden Maßnahmenliste im vierten Quartal 2020 eine LGBTI-Gleichstellungsstrategie veröffentlichen werde. Aufgrund der aktuellen COVID-19-Pandemie hat die Europäische Kommission angekündigt, ihr Arbeitsprogramm überarbeiten zu wollen – was dies für den Zeitpunkt der Veröffentlichung der angekündigten LGBTI-Strategie bedeutet, ist zum Zeitpunkt des Versands dieses Newsletters noch unklar. In jedem Fall verstärkt die aktuelle Krise schon bestehende gesellschaftliche Ungleichheiten besonders. Dementsprechend hat die Forderung nach einer LGBTI-Strategie nicht an Aktualität verloren, sondern an zusätzlicher Bedeutung gewonnen.

In diesem Newsletter möchten wir Ihnen zunächst einen Überblick über den bestehenden rechtlichen Rahmen und aktuelle politische Prozesse auf EU-Ebene sowie die Situation von LGBTI-Personen in den EU-Mitgliedstaaten geben. Im Anschluss werden in zwei Beiträgen Anforderungen an die angekündigte Strategie aus rechtlicher und zivilgesellschaftlicher Perspektive dargestellt. Schwerpunkte liegen hierbei auf der EU-weiten Anerkennung von Regenbogenfamilien und den zunehmenden Angriffen und der Hetze gegen LGBTI-Personen. Der nachfolgende Beitrag gibt einen Exkurs zu einer weiteren Organisation, dem Europarat, der bereits vor zehn Jahren das weltweit erste Instrument zur Bekämpfung von Diskriminierung aufgrund von sexueller Orientierung oder Geschlechtsidentität verabschiedete. Abschließend werden wir einen Überblick über bestehende LGBTI-Aktionspläne auf nationaler Ebene geben.

Das Team der Beobachtungsstelle wünscht Ihnen eine interessante Lektüre.

Inhalt

Editorial	1
Status quo der LGBTI-Politik der Europäischen Union.	2
Anforderungen an eine neue LGBTI-Strategie aus rechtlicher und zivilgesellschaftlicher Perspektive . . .	5
Exkurs Europarat: Zehnjähriges Bestehen der Empfehlung über Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung aufgrund von sexueller Orientierung oder Geschlechtsidentität	7
Überblick nationaler LGBTI-Aktionspläne in Europa	9
Impressum	10

Status quo der LGBTI-Politik der Europäischen Union

Marie Wittenius, wissenschaftliche Mitarbeiterin der Beobachtungsstelle für gesellschafts-politische Entwicklungen in Europa

Das englische Akronym LGBTI steht für lesbian, gay, bisexual, transgender und intersex (deutsch: *lesbisch, schwul, bisexuell, transgender und intersexuell*) und bezeichnet somit als Überbegriff eine sehr heterogene Gruppe von Menschen, die aufgrund ihrer sexuellen Orientierung oder Geschlechtsidentität eine Minderheit in der Gesellschaft bildet und oft diversen Formen von Diskriminierung ausgesetzt ist.

Diskriminierungsschutz und Rechte von LGBTI-Personen

Das Verbot von Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung beruht auf Ebene der Europäischen Union auf einer breiten rechtlichen Basis: Artikel 2 und 3 des Vertrags der Europäischen Union (EUV) sowie Artikel 21 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union betonen Gleichheit und Nichtdiskriminierung als Grundwerte der Union; Artikel 10 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) legt fest, dass die Union bei der Festlegung und Durchführung ihrer Politik Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung bekämpft. Auf Grundlage von Artikel 19 AEUV kann die Union hierzu ebenfalls aktiv Maßnahmen ergreifen. Das Primärrecht der Europäischen Union verpflichtet die EU-Institutionen somit einerseits zur Beachtung des Nichtdiskriminierungsgebots im Rahmen aller ihrer Politiken. Andererseits ermächtigt es die Union, im Rahmen des besonderen Gesetzgebungsverfahrens auch spezifisch zu diesem Zweck aktiv zu werden.¹ Dementsprechend hat die Europäische Union vier umfassende Antidiskriminierungsrichtlinien und diverse Strategiepapiere² verabschiedet, die den Diskriminierungsschutz beispielsweise unabhängig von der Herkunft sowie am Arbeitsplatz sicherstellen sollen. Auch die Nichtdiskriminierung und Gleichstellung bestimmter Gruppen, beispielsweise von Frauen und Männern, Menschen mit Behinderung oder ethnischen Minderheiten wie den Roma, wird angestrebt. Ein gleichwertiger rechtlicher Rahmen nur für LGBTI-Personen besteht bisher noch nicht.

Die Rechte von LGBTI-Personen sind als Querschnittsthema jedoch nicht nur im Bereich der Gleichstellungs- und Antidiskriminierungspolitik relevant, sondern auch in weiteren Politikbereichen. Ein Beispiel ist das Freizügigkeits- und Aufenthaltsgesetz, welches EU-Bürgerinnen und Bürgern unter anderem erlaubt, sich gemeinsam mit Familienangehörigen, die keine EU-Staatsangehörigkeit haben, in allen EU-Mitgliedstaaten

aufzuhalten. Eine richtungsweisende Entscheidung³ des Gerichtshofs der Europäischen Union im sogenannten Coman-Fall stellte im Juni 2018 fest, dass hierunter auch gleichgeschlechtliche Partnerschaften fallen, selbst wenn diese in dem betreffenden Land nicht anerkannt werden. Das Urteil stärkt die LGBTI-Rechte enorm und wirft die Frage auf, ob EU-Recht auf ähnliche Weise auch in anderen Themenbereichen angewandt werden kann, beispielsweise im Sinne der Anerkennung von Regenbogenfamilien.

Das zum jetzigen Zeitpunkt einzige Dokument auf Ebene der Europäischen Union, welches am ehesten einen strategischen Rahmen für den Schutz von LGBTI-Personen bietet, ist die im Dezember 2015 verabschiedete Liste von Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung von LGBTI-Personen⁴ der Europäischen Kommission. Die Maßnah-



© Wondervendy_shutterstock.com

Yogyakarta-Prinzipien

Die **Yogyakarta-Prinzipien** wurden 2006 von internationalen Menschenrechtsexpertinnen und -experten erarbeitet und bezogen das bestehende System des Menschenrechtsschutzes erstmals konkret auf seine Anwendung in Bezug auf sexuelle Orientierung und geschlechtliche Identität. Sie spiegeln den aktuellen Stand der völkerrechtlichen Rechtsauslegung wider.

Sexuelle Orientierung (englisch: *sexual orientation*) bezeichnet nach den Yogyakarta-Prinzipien die „Fähigkeit eines Menschen, sich emotional und sexuell intensiv zu Personen desselben oder eines anderen Geschlechts oder mehr als einen Geschlechts hingezogen zu fühlen und vertraute und sexuelle Beziehungen mit ihnen zu führen“.

Geschlechtsidentität oder geschlechtliche Identität (englisch: *gender identity*) bezeichnet nach den Yogyakarta-Prinzipien das „tief empfundene innere und persönliche Gefühl der Zugehörigkeit zu einem Geschlecht, das mit dem Geschlecht, das der betroffene Mensch bei seiner Geburt hatte, übereinstimmt oder nicht übereinstimmt; dies schließt die Wahrnehmung des eigenen Körpers sowie andere **Ausdrucksformen des Geschlechts** (englisch: *gender expression*) ein“.

Antidiskriminierungsrichtlinien

- **Richtlinie 2000/43/EG** zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft
- **Richtlinie 2000/78/EG** zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf
- **Richtlinie 2004/113/EG** zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen
- **Richtlinie 2006/54/EG** zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen

Eine **fünfte Antidiskriminierungsrichtlinie**, die unter anderem ein einheitliches Schutzniveau für Menschen mit Behinderungen schaffen soll, wird seit 2008 im Rat der Europäischen Union blockiert. Laut ihren politischen Leitlinien wird die Kommission von der Leyen neue gesetzliche Maßnahmen im Bereich Antidiskriminierung vorschlagen.

- 1 Weitere Informationen: Briefing zu den Rechten von LGBTI-Personen auf EU-Ebene des wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlaments (2019); abrufbar hier.
- 2 Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter 2020–2025; Europäische Strategie für Menschen mit Behinderungen 2010–2020; EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma bis 2020.
- 3 Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union: Rechtssache C-673/16; abrufbar hier.
- 4 Europäische Kommission (2015): Liste der Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung von LGBTI-Personen; abrufbar hier.

menliste wurde unter anderem als Reaktion auf den sogenannten Lunacek-Bericht des Europäischen Parlaments⁵ verabschiedet. Die Entschließung forderte die Europäische Kommission und EU-Mitgliedstaaten auf, eine „umfassende Politik zum Schutz der Grundrechte von LGBTI-Personen“ in Form eines für mehrere Jahre geltenden Aktionsplans oder einer Strategie zu erarbeiten. Die im Folgejahr von der Europäischen Kommission verabschiedete Maßnahmenliste enthält konkrete Maßnahmen für LGBTI-Personen und ihre Familien und einen Zeitplan zur Umsetzung anhand von sechs Achsen. Ziel der Maßnahmenliste ist es, den Fortschritt in EU- und Beitrittsländern zu unterstützen, die soziale Akzeptanz von LGBTI-Personen zu fördern sowie die Anwendung des EU-Rechts durchzusetzen. Seit der Rat der Europäischen Union in seinen Schlussfolgerungen⁶ im Juni 2016 die Europäische Kommission dazu aufgefordert hat, wird jährlich über die Fortschritte der Umsetzung der Maßnahmenliste vonseiten der Europäischen Kommission berichtet.

Datenlage zum Stand der LGBTI-Rechte und Diskriminierung von LGBTI-Personen in EU-Mitgliedstaaten

Die Liste der Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung von LGBTI-Personen setzt unter anderem das Ziel der Verbesserung des Wissensstandes zu LGBTI-Themen in allen Kernbereichen der Europäischen Union, um diesen in die politische Entscheidungsfindung einzubringen. Hierfür wird die Agentur für Grundrechte der Europäischen Union (FRA) als Akteurin aufgeführt. Die FRA führte bereits 2012 eine erste EU-weite LGBTI-Erhebung durch. 2019 wurde eine zweite erweiterte LGBTI-Erhebung durchgeführt, deren Ergebnisse kürzlich vorgestellt wurden. Die Gesamtauswertung der FRA zeigt, dass sich die Situation der LGBTI-Gemeinschaft über die vergangenen sieben Jahre kaum verbessert hat.⁷

Das von der Europäischen Union veröffentlichte Eurobarometer führte ebenfalls im Jahr 2019 eine Umfrage in den EU-Mitgliedstaaten zum Thema Diskriminierung in der Europäischen Union durch.⁸ Hier gaben 72 Prozent der Befragten an, dass eine sexuelle Beziehung zwischen zwei Personen gleichen Geschlechts ‚nichts Schlechtes‘ sei; 76 Prozent der Befragten stimmten zu, dass schwule, lesbische und bisexuelle Menschen dieselben Rechte haben sollten wie heterosexuelle Menschen. Jedoch gaben nur 55 Prozent der Befragten an, dass sie sich mit einer gleichgeschlechtlichen Liebesbeziehung ihrer Kinder wohlfühlen würden. Die Umfrage zeigt auch eine erhebliche Varianz in den Antworten unter den Mitgliedstaaten: Während die Zustimmungsraten zu gleichen Rechten für LGB und heterosexuelle Personen in Schweden (98 %) und den Niederlanden (97 %) nahezu 100 Prozent erreichen, liegen sie beispielsweise in der Slowakei (31 %) und Rumänien (38 %) nur bei einem guten Drittel.

Wie von ILGA-Europe, einem Dachverband von europäischen und zentralasiatischen LGBTI-Organisationen, angemerkt, deuten die Ergebnisse darauf hin, dass eine stark ausgeprägte rechtliche und politische Grundlage für LGBTI-Rechte mit einer höheren sozialen Akzeptanz einhergeht.⁹ In Abgrenzung zu den Daten aus dem Eurobarometer zeigen Erhebungen zu erlebter Diskriminierung von LGBTI-Personen jedoch ein sehr besorgniserregendes Bild: Der Jahresbericht 2019 zum Rainbow Index zeigt insbesondere einen starken Anstieg von Anti-LGBTI-Rhetorik durch öffentliche Personen in Europa. Damit einhergehend stieg Hetze im Netz enorm an, aber auch physische Angriffe auf LGBTI-Personen nahmen zu. Die vermehrte LGBTI-feindliche Stimmung und damit einhergehende Straftaten können über alle europäischen Länder hinweg verzeichnet werden. Im Vereinigten Königreich sind sie beispielsweise direkt mit populistischen Narrativen des Brexit verknüpft. Auch das Europäische Parlament bezog sich in seiner im Dezember 2019 angenommenen Entschließung¹⁰ unter anderem auf die Jahresberichte von ILGA-Europe und zeigte sich tief besorgt über die zunehmende Zahl von Angriffen auf die LGBTI-Gemeinschaft.

Sechs Achsen der Maßnahmenliste

- 1) Schutz und Verbesserung der Rechte,
- 2) Monitoring und Durchsetzung der bestehenden Rechte,
- 3) Förderung der Grundwerte der Vielfalt und Nichtdiskriminierung in der Bevölkerung,
- 4) Unterstützung von Akteuren, die LGBTI-Rechte fördern,
- 5) Erhebung von Daten und Forschung sowie
- 6) Einbinden von LGBTI-Rechten in den Bereichen Erweiterung, Nachbarschafts- und Außenpolitik.

Rainbow Index

Der von ILGA-Europe jährlich veröffentlichte Rainbow Index erhebt unter Mitarbeit nationaler Aktivistinnen und Aktivisten die Situation von LGBTI-Personen in 49 europäischen und fünf zentralasiatischen Ländern über den Zeitraum des Vorjahres.

Der **Rainbow Index** untersucht 65 Kriterien in sechs Kategorien: 1) Gleichstellung und Nichtdiskriminierung, 2) Familie, 3) Hassverbrechen und Hetze, 4) rechtliche Anerkennung und körperliche Unversehrtheit, 5) Öffentlicher Raum und Zivilgesellschaft und 6) Asyl.

Die interaktive Rainbow Europe Map sowie die Jahresberichte sind [hier](#) abrufbar.

- 5 Entschließung 2013/2183(INI) des Europäischen Parlaments vom 4. Februar 2014; abrufbar [hier](#).
- 6 Schlussfolgerungen des Rates vom 16. Juni 2016; abrufbar [hier](#).
- 7 Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (2013): LGBT-Erhebung in der EU – Ergebnisse auf einen Blick; abrufbar [hier](#).
Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (2020): A long way to go for LGBTI equality; abrufbar [hier](#).
- 8 Europäische Union (2019): Spezial Eurobarometer 493 – Zusammenfassung; abrufbar [hier](#).
- 9 ILGA-Europe Pressemitteilung vom 26. September 2019; abrufbar [hier](#).
- 10 Entschließung 2019/2933(RSP) des Europäischen Parlaments vom 18. Dezember 2019; abrufbar [hier](#).

Insgesamt besteht auf EU-Ebene die Notwendigkeit, mehr Daten zu den besonderen Bedürfnissen und Lebenssituationen von LGBTI-Personen zu erheben. Viele Umfragen und Studien fragen systematisch eine Reihe von Diskriminierungsgründen getrennt voneinander ab. Hierbei geht jedoch der intersektionale Aspekt der Diskriminierung verloren, das heißt sich überlappende und gegenseitig verstärkende Diskriminierungsaspekte wie Rassismus, Sexismus, Klassismus, Homo- und Transphobie, denen LGBTI-Personen ausgesetzt sind. Eine ganzheitliche Betrachtung der Vielfalt der Diskriminierungsgründe und -formen wird beispielsweise in der neuen EU-Gleichstellungsstrategie 2020–2025 ausdrücklich miteinbezogen.

Forderungen nach einer LGBTI-Strategie der Europäischen Kommission

Mit dem Jahr 2019 endete der Umsetzungszeitraum der Liste der Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung von LGBTI-Personen. Unter anderem aus diesem Grund ist das Thema vor allem 2019 wieder verstärkt auf EU-Ebene thematisiert worden. Da die Umsetzung der Liste von Maßnahmen auch mit dem Amtsende der Juncker-Kommission zusammenfiel, war zudem die Unsicherheit groß, wann und in welcher Form die Rechte von LGBTI-Personen weiter vonseiten der Europäischen Kommission thematisiert werden.

Unter der EU-Ratspräsidentschaft Finnlands im zweiten Halbjahr 2019 wurde unter dem Schwerpunktthema Grund- und Menschenrechte eine High-Level-Konferenz mit über 400 Teilnehmenden zum Thema der Förderung der Gleichstellung von LGBTI-Personen in der EU nach 2020¹¹ ausgerichtet. Aus der Konferenz ging die klare Forderung nach einer LGBTI-Strategie der Europäischen Kommission hervor. Auch das Europäische Parlament hatte bereits Anfang 2019 eine Entschließung¹² verabschiedet, in der es die Kommission dazu aufrief, ein neues strategisches Dokument zur Förderung der Gleichstellung von LGBTI-Personen anzunehmen. Schon im Dezember 2018 hatten 19 EU-Mitgliedstaaten ein gemeinsames Non-Paper zur Zukunft der Liste von Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung von LGBTI-Personen¹³ mit derselben Forderung unterschrieben.



© oksanka007_shutterstock.com

Mit dem Amtsantritt von EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen und ihrem Kollegium an Kommissionsmitgliedern im Dezember 2019 wurde erstmals ein eigenständiges Ressort für Gleichstellung eingerichtet. Als Kommissarin für Gleichstellung wurde Helena Dalli ernannt. Die Personalie macht insbesondere auch der

LGBTI-Gemeinschaft Hoffnung, da Dalli als Vorkämpferin für LGBTI-Rechte in Malta, unter anderem als Ministerin für Bürgerrechte in der maltesischen Regierung, gilt. Im Februar 2020 kündigte sie in einer Rede zur Zukunft der LGBTI-Rechte 2020–2024 an, dass sie im vierten Quartal 2020, aufbauend auf die bestehende Maßnahmenliste, eine LGBTI-Gleichstellungsstrategie veröffentlichen werde.¹⁴ Aufgrund der aktuellen COVID-19-Pandemie hat die Europäische Kommission angekündigt, ihr Arbeitsprogramm überarbeiten zu wollen – was dies für den Zeitpunkt der Veröffentlichung der angekündigten LGBTI-Strategie bedeutet, ist zum Zeitpunkt des Versands dieses Newsletters noch unklar. In jedem Fall verstärkt die aktuelle Krise schon bestehende gesellschaftliche Ungleichheiten besonders und somit auch die Notwendigkeit, die Rechte besonders schutzbedürftiger Gruppen auf EU-Ebene zu verankern. Dementsprechend hat die Forderung nach einer LGBTI-Strategie nicht an Aktualität verloren, sondern an zusätzlicher Bedeutung gewonnen.¹⁵

EU-Gleichstellungsstrategie

Mit der neuen **EU-Gleichstellungsstrategie 2020–2025** verpflichtet sich die Europäische Kommission eine **intersektionale Perspektive** und Gender Mainstreaming in alle Politikbereiche und bei wichtigen Initiativen der EU einzubeziehen. Es wird weiterhin eine Task-Force für Gleichheitspolitik aus Vertreterinnen und Vertretern aller Kommissionsdienststellen und des Europäischen Auswärtigen Dienstes eingerichtet. Diese soll die durchgängige Berücksichtigung der Gleichstellung im Hinblick auf die Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, der Rasse oder ethnischen Herkunft, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Orientierung auf operativer und technischer Ebene überwachen.

Gemeinsames Non-Paper

Das Non-Paper, eine inoffizielle Aufzeichnung ohne bindenden formalen oder rechtlichen Status, wurde von Belgien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, Malta, den Niederlanden, Portugal, Slowenien, Spanien, Schweden, der Tschechischen Republik, dem Vereinigten Königreich und Zypern unterzeichnet.

¹¹ Konferenzbericht abrufbar [hier](#).

¹² Entschließung 2019/2573(RSP) des Europäischen Parlaments vom 14. Februar 2019; abrufbar [hier](#).

¹³ Abrufbar [hier](#).

¹⁴ Abrufbar [hier](#).

¹⁵ Siehe auch: Offener Brief von ILGA-Europa an Kommissionspräsidentin von der Leyen; abrufbar [hier](#).

Anforderungen an eine neue LGBTI-Strategie

Rechtliche Perspektive mit Fokus auf Regenbogenfamilien

Prof. Dr. Alina Tryfonidou ist Professorin für Jura an der Universität Reading. Ihre Forschungsschwerpunkte sind das Freizügigkeitsrecht der EU, die Unionsbürgerschaft und der Schutz der Rechte von LGBT-Personen. Sie ist außerdem Fördermitglied des Network of European LGBTIQ Families Associations, NELFA. Im folgenden Beitrag wirft sie einen Blick auf die rechtlichen Voraussetzungen für eine neue LGBTI-Strategie, mit besonderem Schwerpunkt auf den Rechten von Regenbogenfamilien.*

Die vorgeschlagene LGBTI-Strategie der EU wird sich um die wesentlichen Schwerpunkte drehen müssen, auf denen auch die sogenannte List of Actions der Kommission¹⁶ beruht. Die im letztgenannten Dokument vorgeschlagenen Maßnahmen deckten eine große Spannbreite an für LGBTI-Personen relevanten Politikbereichen ab: Nichtdiskriminierung, Bildung, Beschäftigung, Gesundheit, Freizügigkeit, Asyl, Hassrede/Hassdelikte, Erweiterungs- und Außenpolitik. Dennoch fehlte es an Details, da für jeden Politikbereich nur eine begrenzte Anzahl von Maßnahmen vorgeschlagen und diese Maßnahmen lediglich abstrakt beschrieben wurden. Dementsprechend sollte die nun vorzuschlagende Strategie zwar die gleichen Bereiche abdecken, die in der Maßnahmenliste der Kommission aufgeführt sind; die Liste der vorgeschlagenen Einzelmaßnahmen sollte jedoch länger, präziser und auch ambitionierter sein.

Ein Bereich, den die neue LGBTI-Strategie vorrangig behandeln sollte, ist der Schutz der Freizügigkeitsrechte von Regenbogenfamilien. Die interfraktionelle Arbeitsgruppe zu LGBTI des Europäischen Parlaments hat kürzlich in einem Brief¹⁷ an die neue Kommissarin für Gleichstellung, Helena Dalli, die Notwendigkeit betont, dass die Kommission in diesem Bereich aktiv wird, nachdem das Thema bereits bei einem vorherigen Treffen¹⁸ Anfang Februar 2020 besprochen wurde.

Momentan haben Regenbogenfamilien, die Grenzen innerhalb der EU überqueren, Schwierigkeiten mit der rechtlichen Anerkennung ihrer familiären Beziehungen, selbst wenn diese Bindungen bereits an anderer Stelle rechtsgültig festgestellt worden sind. Dies liegt daran, dass nicht klar ist, ob im EU-Recht Regenbogenfamilien mit Familien gleichgestellt sind, die von gemischtgeschlechtlichen Paaren gegründet wurden. Dementsprechend sind die EU-Mitgliedstaaten, die in ihrem eigenen Rechtssystem keine Vorkehrungen für Regenbogenfamilien treffen, der Ansicht, dass es ihnen freisteht, die Anerkennung der (bereits rechtmäßig begründeten) familiären Bindungen zwischen den Mitgliedern solcher Familien abzulehnen, wenn sie – in Ausübung ihrer EU-Freizügigkeitsrechte – in deren Hoheitsgebiet ziehen. In der Praxis bedeutet dies, dass in einigen Fällen ein LGB-Elternteil, der oder die Staatsangehörige eines Drittstaates ist, seinem/ihrem Kind – das die Unionsbürgerschaft hat – nicht in den Aufnahmezustand nachziehen darf, da dieser Staat sich weigert, die bereits gesetzlich verankerte Eltern-Kind-Beziehung rechtlich anzuerkennen – nur, weil die Eltern des Kindes gleichgeschlechtlich sind. Ebenso können dem Kind gleichgeschlechtlicher Eltern Ansprüche vorenthalten werden, die ihnen zustehen würden (z. B. der Erwerb der Staatsangehörigkeit eines der Elternteile) – nur weil eine Geburtsurkunde, in der zwei Mütter aufgeführt sind, in dem Mitgliedstaat, in den die Familie umzieht, nicht anerkannt wird.¹⁹

Wie an anderer Stelle²⁰ bereits argumentiert wurde, ist die EU zwar nicht befugt, von den EU-Mitgliedstaaten zu verlangen, dass diese es Regenbogenfamilien ermöglichen, familiäre Verbindungen zwischen ihren Mitgliedern *rechtlich festzulegen*, wenn dies nach nationalem Recht nicht vorgesehen ist. Die EU kann jedoch von ihnen verlangen, solche Verbindungen anzuerkennen, wenn sie bereits *woanders* rechtmäßig festgelegt worden sind. Denn die Nichtanerkennung solcher Verbindungen kann zu einem Verstoß gegen das Freizügigkeitsrecht innerhalb der EU führen (da sie ein ungerechtfertigtes Hindernis für die Freizügigkeit zwischen den EU-Mitgliedstaaten schaffen kann); und zu einer Verletzung der grundlegenden Menschenrechte, die nach EU-Recht geschützt sind, nämlich des Rechts auf Privat- und Familienleben und des Rechts, nicht aufgrund

Network of European LGBTIQ* Families Associations (NELFA)

Das **Network of European LGBTIQ* Families Associations** (Netzwerk der europäischen LGBTIQ*-Familienorganisationen), NELFA, ist eine Dachorganisation von 41 Verbänden von LGBT-Eltern und ihren Kindern in 33 europäischen Ländern. Die Organisation kämpft für gesetzliche Regelungen und Chancengleichheitspolitik sowie für die Freizügigkeit von LGBTIQ*-Familien. NELFA unterstützt nationale Organisationen auch beim Aufbau von Kapazitäten und beim Informationsaustausch.

Brief der LGBTI Intergroup

Hauptforderungen des Briefs der interfraktionellen Arbeitsgruppe zu LGBTI des Europäischen Parlaments:

- 1) Ausweitung der Anerkennung von gleichgeschlechtlichen Ehen für alle rechtlichen Belange (d.h. nicht nur zum Zwecke der Familienzusammenführung wie im Fall Coman),
- 2) Anerkennung der familiären Beziehungen von Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern, die bereits rechtmäßig in einem anderen Land festgestellt worden sind, durch den aufnehmenden EU-Mitgliedstaat, wenn Unionsbürgerinnen und Unionsbürger in sein Hoheitsgebiet ziehen,
- 3) Gültigkeit der in einem EU-Mitgliedstaat ausgestellten Bescheinigungen in allen Bereichen des nationalen Rechts in allen anderen Mitgliedstaaten,
- 4) Aufrechterhaltung der rechtlichen Bindungen zwischen Kindern und ihren gleichgeschlechtlichen Eltern – da diese bereits rechtmäßig in einem anderen Land festgestellt worden sind –, wenn die Familie in den aufnehmenden EU-Mitgliedstaat umzieht.

Elternrechte gleichgeschlechtlicher Paare

Bis heute gibt es keine umfassende Studie über die nationalen Gesetzgebungen zu den Elternrechten gleichgeschlechtlicher Paare in den EU-Mitgliedstaaten. Die von **ILGA-Europe** zur Verfügung gestellten Informationen zeigen jedoch, dass es derzeit ein rechtliches „Flickwerk“ hinsichtlich des Eltern-Status' gleichgeschlechtlicher Paare in den EU-Mitgliedstaaten gibt, wobei nur eine Minderheit der EU-Mitgliedstaaten gleichgeschlechtlichen Paaren volle elterliche Rechte einräumt.

¹⁶ [Abrufbar hier.](#)

¹⁷ [Abrufbar hier.](#)

¹⁸ NELFA-Pressemitteilung vom 7. Februar 2020; [abrufbar hier.](#)

¹⁹ *Es gibt zahlreiche derartige Beispiele, siehe: NELFA-Beispielfälle; abrufbar hier.*

²⁰ Tryfonidou (2020): *The cross-border legal recognition of rainbow families under EU law; abrufbar hier.*

der sexuellen Orientierung diskriminiert zu werden. Beide Rechte sind in der EU-Grundrechtecharta verankert.

Aktuell gibt es Grund zum Optimismus, denn die neu ernannte Kommissarin Dalli – eine engagierte Verfechterin von LGBTI-Rechten – hat angekündigt, dass zu ihren Prioritäten die Verabschiedung einer neuen EU-Strategie für LGBTI im vierten Quartal 2020 gehört.²¹ Dementsprechend wird die Kommission demnächst eine umfassende LGBTI-Strategie verabschieden, die hoffentlich die bereits festgestellten Lücken beim Schutz der LGBTI-Rechte



– einschließlich des Schutzes der Rechte von Regenbogenfamilien – schließen wird, während LGBTI-Rechte auch in alle EU-Politikbereiche integriert werden. Dies wäre ein bedeutender Schritt, nicht nur in praktischer, sondern auch in symbolischer Hinsicht, da so signalisiert würde, dass die EU LGBTI-Rechte ernst nimmt und in Bereichen, in denen sie keine Zuständigkeit hat, mit den Mitgliedstaaten zusammenarbeiten möchte, um die Diskriminierung von LGBTI-Personen zu eliminieren.

Zivilgesellschaftliche Perspektive: Interessenvertretung für LGBTI-Rechte in Europa

Katrin Hugendubel, *Advocacy Director bei ILGA-Europe, wirft einen Blick auf die angekündigte LGBTI-Strategie aus der Sicht der Zivilgesellschaft. ILGA-Europe sammelt seit 2009 Daten über die Lebenssituation von LGBTI-Personen und stellt der Öffentlichkeit faktenbasierte Einschätzungen der laufenden Entwicklungen und Trends zur Verfügung.*

In der heutigen Europäischen Union sind Diskriminierung und Ungleichheit nach wie vor weit verbreitet. Sie untergraben den sozialen Zusammenhalt und die Grundwerte der EU. Es hat zweifellos Verbesserungen gegeben, was den rechtlichen Schutz und die öffentliche Akzeptanz von LGBTI-Personen angeht. Diese sind in der Rainbow Europe Map von ILGA-Europe klar dokumentiert. Das Thema Recht auf körperliche Unversehrtheit für intersexuelle Menschen gewinnt auf der politischen Agenda von Regierungen und Institutionen immer mehr an Bedeutung. 2019 war ein Jahr positiver Entwicklungen für Regenbogenfamilien in der Region, mit einer Ausweitung der Familienrechte in einigen wenigen Ländern. Außerdem werden weiterhin wichtige Fortschritte bei der Reform oder Einführung rechtlicher Verfahren zur Anerkennung der Geschlechtszugehörigkeit erzielt, auch wenn sich die Fortschritte in vielen Ländern verlangsamen. Die Entwicklung der ersten LGBTI-Strategie der EU kommt jedoch zu einem Zeitpunkt, da die Aushöhlung der Menschenrechte von LGBTI-Personen zusammen mit der Zunahme von Anti-LGBT-Hassrede in Ländern in ganz Europa die europäische Demokratie gefährdet und Kernprinzipien dessen, wofür die Europäische Union steht – Menschenrechte, Gleichheit, Freiheit und Menschenwürde – untergräbt.

Aufbauend auf dem neuen Mandat der Gleichstellungskommissarin Helena Dalli und den klaren Verpflichtungen zu Grundrechten und Gleichberechtigung in der „Agenda für Europa“²² der EU-Kommissionspräsidentin muss die Kommission in den kommenden fünf Jahren ihre Rolle als führende Kraft im Bereich der LGBTI-Rechte ausbauen und bestätigen. Die EU muss ihre Zuständigkeiten und alle ihr zur Verfügung stehenden Instrumente – von der bestehenden Gesetzgebung und den politischen Rahmenbedingungen über das Recht auf Gesetzesinitiative bis hin zu Finanzierungsinstrumenten und technischer

Rechtsgrundlagen auf EU-Ebene

Rechtliche Grundlagen des **Freizügigkeitsrechts**: Artikel 21, 45, 49 und 56 im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)

Rechtliche Grundlagen zum Recht auf **Privat- und Familienleben** sowie **Nicht-diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung**: Artikel 7 und 21 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union



ILGA-Europe ist eine internationale nicht-staatliche Dachorganisation, der über 600 LGBTI-Organisationen aus 54 europäischen und zentralasiatischen Ländern angehören. Das Bündnis kämpft für die Menschenrechte und die Gleichberechtigung von LGBTI-Personen auf internationaler Ebene, zum Beispiel bei der Europäischen Union, dem Europarat und den Vereinten Nationen. ILGA-Europe setzt sich dafür ein, die LGBTI-Bewegung durch Kapazitätsaufbau und Unterstützung bei strategischen Rechtsstreitigkeiten vor europäischen Gerichten zu stärken.

Die von ILGA-Europe mit Unterstützung nationaler Aktivistinnen und Aktivisten erstellte interaktive Rainbow Europe Map sowie die Jahresberichte zur Situation der LGBTI-Rechte in 54 europäischen und zentralasiatischen Ländern sind [hier](#) abrufbar.

²¹ Rede von Helena Dalli am 4. Februar 2020; abrufbar [hier](#).

²² [Abrufbar hier](#).

Unterstützung für die Mitgliedstaaten und die relevanten Interessengruppen – voll ausschöpfen, um das Leben der Menschen in Europa und darüber hinaus zu verbessern.

Es gibt breite Unterstützung dafür, dass die EU-Kommission derartige Maßnahmen ergreift. Die Mehrheit der Mitgliedstaaten wünscht sich Fortschritte bei der Gleichstellung von LGBTI in Europa, wie der Aufruf von 19 Staaten im Dezember 2018 an die Europäische Kommission²³ zeigt, in dem eine ambitionierte EU-Strategie für LGBTI gefordert wird. Auch das Europäische Parlament hat seine Forderung nach einer solchen EU-Strategie mehrfach bekräftigt, unter anderem in seiner Entschließung vom Februar 2019.²⁴

Vor dem Hintergrund des zunehmenden Hasses und der Angriffe auf die Menschenrechte von LGBTI-Personen ist es wichtiger denn je, das politische und finanzielle Engagement der Europäischen Kommission für den Schutz und die Förderung der Gleichberechtigung und der Menschenrechte von LGBTI-Menschen zu bekräftigen und zu stärken. Jetzt ist es an der Zeit, mehr zu tun, nicht weniger.

Die aktuelle Coronavirus-Pandemie macht die Ungleichheiten in unseren Gesellschaften deutlich: Die negativen Auswirkungen auf Gesundheit und Wohlergehen der Menschen sowie auf ihre physische und wirtschaftliche Sicherheit werden unverhältnismäßig stark von denjenigen Menschen erfahren, die in unseren Gesellschaften ohnehin unterprivilegiert sind, und insbesondere dort, wo sozioökonomische Ungleichheiten die Marginalisierung verstärken, die aufgrund anderer Aspekte der eigenen Identität erfahren wird. Bei der Überwindung der Krise wird es wichtiger denn je sein, gezielte Maßnahmen zu ergreifen, um den Bedürfnissen der am stärksten marginalisierten Menschen in der Gesellschaft gerecht zu werden, einschließlich Initiativen zur Bekämpfung der Obdachlosigkeit unter LGBTI-Personen sowie zur Bekämpfung der Überrepräsentation von LGBTI-Personen bei Arbeitslosigkeit und in höchst prekären Beschäftigungsverhältnissen.

Exkurs Europarat: Zehnjähriges Bestehen der Empfehlung über Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung aufgrund von sexueller Orientierung oder Geschlechtsidentität

Dieser Beitrag der **Sexual Orientation and Gender Identity Unit** wirft einen Blick über die EU-Grenzen hinaus und darauf, wie andere Organisationen sich mit Diskriminierung aus Gründen der sexuellen Orientierung und Identität auseinandergesetzt haben. 2020 sind zehn Jahre seit der Verabschiedung der Empfehlung des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung und Geschlechtsidentität (CM/REC(2010)5) vergangen. Die Empfehlung genießt hohes Ansehen und wurde von zahlreichen europäischen zivilgesellschaftlichen Organisationen als der „Goldstandard“ für LGBT-Rechte in Europa bezeichnet.²⁵

In einer Welt voller eingängiger Titel und griffiger Zitate kann CM/REC(2010)5²⁶ mit ihrem Namen kaum von sich behaupten, sonderlich viel Aufmerksamkeit zu erregen. Der Name geht nicht leicht über die Lippen und bleibt nicht ohne weiteres im Gedächtnis. Trotzdem sollte die CM/Rec(2010)5 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über Maßnahmen zur Bekämpfung der Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung oder der Geschlechtsidentität unsere volle Aufmerksamkeit erhalten. Zehn Jahre nach ihrer Verabschiedung ist diese Empfehlung immer noch wegweisend. Sie ist ein Meilenstein im Kampf für LGBT-Rechte weltweit und von entscheidender Bedeutung; eine Grundlage für die Arbeit zu Fragen der sexuellen Orientierung und Geschlechtsidentität in ganz Europa. Sie war das allererste internationale Instrument, das sich speziell mit der Frage der Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung und Geschlechtsidentität befasste, und daher eine enorme Leistung, auf die man nicht nur im Europarat stolz sein kann, sondern auch unter Aktivistinnen und Aktivisten sowie anderen Verbündeten, die sich unermüdlich für die Annahme und Anwendung dieser Empfehlung eingesetzt haben.



Die **Sexual Orientation and Gender Identity Unit** (SOGI-Unit) im Europarat wurde gemäß der Empfehlung CM/Rec (2010)5 des Ministerkomitees eingesetzt. Die Anlaufstelle bietet den Mitgliedstaaten technische Unterstützung und Fachwissen und hilft bei der Verbesserung der rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen. Darüber hinaus unterstützt die SOGI-Unit die Mitgliedstaaten beim Aufbau von Kapazitäten sowie beim Austausch bewährter Praktiken und bei der Sensibilisierung. In den Jahren 2013 und 2018 führte die SOGI-Unit auch Überprüfungen der Fortschritte bei der Umsetzung der Empfehlung des Ministerkomitees von 2010 durch die einzelnen Mitgliedstaaten durch.

23 [Abrufbar hier.](#)

24 [Abrufbar hier.](#)

25 Karsay, Dodo (2018): *Protecting LGBTIQ rights in Europe. Submission to the second review of the Council of Europe Recommendation on measures to combat discrimination on grounds of sexual orientation or gender identity (CM/Rec(2010)5)*. ILGA-Europe, *Transgender Europe, OII Europe*; [abrufbar hier.](#)

26 *Empfehlung CM/Rec(2010)5 des Ministerkomitees des Europarats vom 31. März 2010*; [abrufbar hier.](#)



Die am 31. März 2010 verabschiedete Empfehlung stellt die wichtige Leitlinie auf, dass Diskriminierung und soziale Ausgrenzung aufgrund der sexuellen Orientierung oder der Geschlechtsidentität durch Maßnahmen überwunden werden müssen, die sich sowohl an diejenigen richten, die eine solche Diskriminierung oder Ausgrenzung erfahren, als auch an die Bevölkerung als Ganzes. Die beiden Aspekte sind von

gleich hoher Bedeutung, und Gleichberechtigung kann nicht ohne Arbeit entlang beider Dimensionen erreicht werden. Eine beeindruckende Anzahl von Mitgliedstaaten hat in den vergangenen zehn Jahren große Fortschritte bei der Umsetzung der Empfehlung gemacht. In dieser Zeit wurden trotz des schwierigen politischen und sozialen Umfelds erhebliche Fortschritte bei der rechtlichen und sozialen Anerkennung von LGBT-Personen erzielt. Politische Führung und eine größere Sichtbarkeit der LGBT-Bewegung in Verbindung mit Unterstützung und Führung durch den Europarat (Gerichtshof, EKRI, PACE, Kongress) gehörten zu den wichtigsten Triebkräften für diesen Fortschritt.

Auf dieser Empfehlung wurde im Laufe der Jahre aufgebaut, und kürzlich wurde der Umfang auch auf intersexuelle Personen ausgeweitet. Die Empfehlung war ein Katalysator für Reflexion und für das Streben nach Gleichberechtigung. 34 Staaten haben seit ihrer Verabschiedung gesetzliche und andere Maßnahmen in Bezug auf direkte oder indirekte Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung revidiert, und 33 Staaten haben seit ihrer Verabschiedung Gesetze auf Diskriminierung aufgrund der Geschlechtsidentität geprüft. Auch eine engere zwischenstaatliche Zusammenarbeit und ein regelmäßiger Netzwerkaustausch über LGBTI-Gleichstellungspraktiken zwischen den Mitgliedstaaten sind auf diese Erfolge zurückzuführen.

Einer der wichtigsten Bereiche, in dem Fortschritte erzielt wurden, ist das Privat- und Familienleben. Zum Zeitpunkt der letzten Überprüfung der Umsetzung der Empfehlung im Jahr 2018 hatten 27 Mitgliedstaaten Gesetze entweder zu gleichgeschlechtlichen Partnerschaften oder gleichgeschlechtlichen Ehen verabschiedet, 17 hatten den Zugang zur gemeinsamen Adoption und 18 zur Adoption durch ein zweites Elternteil erweitert. Unterstützte reproduktive Behandlung wird gleichgeschlechtlichen Paaren in 13 Mitgliedstaaten und Alleinstehenden in 26 Mitgliedstaaten angeboten. Natürlich kann nicht behauptet werden, dass die Fortschritte in allen Mitgliedstaaten gleichmäßig waren. Außerdem folgten auf einige Schritte vorwärts oftmals zwei Schritte zurück – je nachdem, wie sich die öffentliche Meinung und die politische Situation verändert haben. Tatsächlich werden alle Stufen des Fortschritts irgendwo immer wiederholt oder neu durchlebt. Dennoch: Die Empfehlung gibt uns die Marschrichtung vor, die wir brauchen, um uns gemeinsam auf ein Europa zuzubewegen, das Menschenrechte und Gleichheit für alle seine Bürgerinnen und Bürger unabhängig von sexueller Orientierung, Geschlechtsidentität und Geschlechtsmerkmalen gewährleistet.

Bis sich die Wogen der COVID-19-Krise geglättet haben, werden wir wahrscheinlich Dutzende von Möglichkeiten identifiziert haben, wie die LGBT-Gemeinschaft zusammenkommt, um sich den verschiedenen Herausforderungen zu stellen, mit denen sie konfrontiert war und ist, oftmals an Schnittpunkten mit anderen Minderheiten. Ob es nun um den gleichberechtigten Zugang zu Gesundheitsversorgung und Beschäftigung geht oder um die verschärften Auswirkungen des Social Distancing: Die Empfehlung ist eine solide Grundlage, auf der wir unsere Gemeinschaften unterstützen und auch in den kommenden Jahrzehnten wichtige Fortschritte erzielen können.

Empfehlung CM/Rec(2010)5

Die **Empfehlung CM/Rec(2010)5** des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung aufgrund von sexueller Orientierung oder Geschlechtsidentität wurde am 31. März 2010 einstimmig angenommen. Sie ist damit das erste internationale Abkommen zwischen Regierungen, das sich mit der Diskriminierung von LGBT-Personen in Europa befasst. Seit ihrer Verabschiedung dient sie als Bezugsrahmen für Staaten und die Zivilgesellschaft gleichermaßen.

Die einzelnen **Empfehlungen für die Mitgliedstaaten** umfassen folgende Bereiche:

- 1) Recht auf Leben, Sicherheit und Schutz vor Gewalt,
- 2) Vereinigungsfreiheit,
- 3) Meinungsfreiheit und das Recht, sich friedlich zu versammeln,
- 4) Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens,
- 5) Beschäftigung,
- 6) Bildung,
- 7) Gesundheit,
- 8) Wohnen,
- 9) Sport,
- 10) Asylrecht,
- 11) Nationale Menschenrechtsinstitutionen und
- 12) Diskriminierung aus mehreren Gründen.

Überblick nationaler LGBTI-Aktionspläne in Europa

Marie Wittenius, wissenschaftliche Mitarbeiterin der Beobachtungsstelle für gesellschaftspolitische Entwicklungen in Europa

Die im vorangegangenen Beitrag erläuterte Empfehlung des Ministerkomitees des Europarates über Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung aufgrund von sexueller Orientierung oder Geschlechtsidentität wird mittlerweile als „Goldstandard“ der Rechte für LGBTI-Personen²⁷ in Europa gesehen. Staaten sowie zivilgesellschaftliche Organisationen nutzen die darin aufgezeigten Verpflichtungen aus europäischem Recht und Völkerrecht als Referenzrahmen für die Förderung der LGBTI-Rechte in Europa.²⁸ Die Empfehlung selbst ist nicht rechtlich bindend. Dennoch hat sie erkennbar großes politisches Gewicht entfaltet. Dies zeigt die Bedeutung und das Potential eines umfassenden strategischen Dokumentes auf europäischer Ebene.

Ein zentrales Instrument zur Umsetzung internationaler Strategien in den Mitgliedstaaten sind nationale Aktionspläne. Es hat sich gezeigt, dass die Verabschiedung nationaler Aktionspläne eine effektive Maßnahme ist, um die Gleichstellung von LGBTI-Personen voranzutreiben.²⁹ Durch ihre Umsetzung können Mitgliedstaaten die Zielvorstellungen auf strategischer Ebene für verschiedene Politikbereiche auf konkrete Maßnahmen herunterbrechen. Zudem können der Fortschritt bei der Umsetzung dokumentiert und die gewonnenen Daten zur Verbesserung der Maßnahmen genutzt werden, um diese an die spezifischen Bedürfnisse von LGBTI-Personen in den jeweiligen Politikbereichen anzupassen.

Es gibt eine Vielzahl an Anleitungen zur Erstellung von effektiven nationalen Aktionsplänen und Vergleiche von nationalen Aktionsplänen, beispielsweise im Bereich Entwicklungspolitik oder Gleichstellung der Geschlechter.³⁰ Auch der Europarat veröffentlichte 2016 eine Checkliste zur Erstellung nationaler Aktionspläne als effektives Mittel, um LGBTI-Rechte zu fördern und zu schützen.³¹

ILGA-Europe erhebt im Rahmen des Monitoringprozesses des Rainbow Index ebenfalls nationale Aktionspläne. Nach den Kriterien des Rainbow Index muss ein Aktionsplan hinreichend konkretisierte Projekte über einen festgelegten Zeitraum vorweisen sowie klare Zuständigkeiten und finanzielle und personelle Mittel zuweisen. Des Weiteren müssen die Aktionspläne über einen Monitoringmechanismus verfügen. Laut den Daten aus dem Jahresbericht 2019³² haben derzeit acht von 27 EU-Mitgliedstaaten nationale Aktionspläne, die die Themen sexuelle Orientierung und Geschlechtsidentität abdecken.³³ In der Rainbow Index Rangliste liegen alle diese acht Länder unter den obersten zehn von 49 Plätzen.³⁴ Dies bedeutet, dass Länder, die nationale Aktionspläne verabschiedet haben, die die Themen sexuelle Orientierung und Geschlechtsidentität abdecken, auch in den verbleibenden 63 Kriterien des Index sehr gut abgeschnitten haben.

Malta ist bereits seit 2015 auf Platz eins der Rangliste des Rainbow Index. 2018 wurde die bis 2022 laufende nationale LGBTIQ-Gleichstellungsstrategie inklusive Aktionsplan verabschiedet. Die Prioritäten orientieren sich stark an den in der Empfehlung des Ministerkomitees des

Europarats 2010 genannten Aktionsfeldern und decken ein sehr breites Spektrum an Politikfeldern, unter anderem Antidiskriminierung, Bildung, Gesundheit, Familienpolitik, Asylpolitik, zivilgesellschaftliches Engagement und Außenpolitik, ab. Auch Belgiens

Checkliste: Nationale Aktionspläne

Zusammenfassung zentraler Aspekte zur Erstellung von nationalen Aktionsplänen:

- 1) **Inhalte:** Alle Politikbereiche, die sich auf die Lebenssituation von LGBTI-Personen und ihren Familien auswirken, sind zu berücksichtigen.
- 2) **Umsetzung:** Projekte und Initiativen müssen konkret formuliert und im Rahmen des vorgegebenen Zeitraums umsetzbar sein.
- 3) **Zuständigkeit:** Eine festgelegte staatliche Behörde mit ausreichenden finanziellen und personellen Mitteln spezifisch für die Umsetzung der Maßnahmen ist zuständig. Alle betroffenen öffentlichen Stellen aus anderen Politikbereichen und Ebenen sind in die Umsetzung eingebunden.
- 4) **Monitoring und Evaluierung:** Die Umsetzung wird dokumentiert und regelmäßig hinsichtlich ihres Fortschritts überprüft.
- 5) **Kooperation:** Zivilgesellschaftliche Organisationen und die LGBTI-Gemeinschaft sind über den gesamten Prozess miteingebunden.



© Anna Kutukova_shutterstock.com

27 Intersexuelle Menschen werden ursprünglich in der Empfehlung nicht genannt; dennoch werden die abgeleiteten Prinzipien des Europarechts und Völkerrechts von zivilgesellschaftlichen Organisationen generell für die Förderung der LGBTI-Rechte genutzt.

28 Siehe Fußnote 25.

29 ILGA-Europe: National action plans; abrufbar hier.

30 Beispielsweise: EIGE: *Launching gender equality action plans, interaktive Übersicht des Danish Institute for Human Rights: What National Action Plans say on The 2030 Agenda for Sustainable Development.*

31 Abrufbar hier.

32 Daten als Excel-Tabelle zum Download verfügbar; abrufbar hier.

33 Nach Rang im Rainbow Index: 1. Malta, 2. Belgien, 3. Luxemburg, 4. Finnland, 5. Dänemark, 8. Portugal, 9. Frankreich, 10. Niederlande.

34 Die beiden anderen Länder unter den obersten zehn Plätzen sind die Nicht-EU-Mitgliedstaaten Norwegen und das Vereinigte Königreich auf Platz sechs und sieben.

bundesweiter Aktionsplan gegen Diskriminierung und Gewalt gegen LGBT-Personen sowie Luxemburgs nationaler Aktionsplan zur Förderung der LGBTI-Rechte, beide 2018 verabschiedet, gehen nach Politikbereichen vor und decken eine große Spannweite an Politikbereichen, insbesondere auch Arbeitsmarktpolitik, ab. Diskriminierung als intersektionale Problemstellung wird in den Aktionsplänen meist nicht thematisiert. Dänemark hat in seinem nationalen Aktionsplan zur Förderung der Sicherheit, des Wohlergehens und gleicher Chancen für LGBTI-Personen 2018–2021 eine gesonderte Priorität für Querschnittsthemen, unter Maßgabe derer beispielsweise eine interministeriale Arbeitsgruppe für LGBTI-Politiken gegründet wurde. Deutschland hat bisher auf Bundesebene keinen LGBTI-Aktionsplan verabschiedet, der den Kriterien des Rainbow Index entspricht.³⁵

35 *Es existieren auf föderaler Ebene in allen Bundesländern außer Bayern Aktionspläne mit LGBTI-Bezug in unterschiedlicher Ausprägung und Aktualität.*

Projektkonzeption

Die Beobachtungsstelle für gesellschaftspolitische Entwicklungen in Europa ist ein Projekt des Instituts für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V. (ISS). Das ISS unterhält zwei Projektbüros in Frankfurt a. M. und in Berlin. Die Finanzierung der Beobachtungsstelle erfolgt durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ).

Impressum

Herausgeber:

Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e. V.
Beobachtungsstelle für gesellschaftspolitische Entwicklungen in Europa
Benjamin Landes (Direktor)
Hauptsitz: Zeilweg 42, D-60439 Frankfurt a. M.
+49 (0)69 - 95 78 9-0
Standort Berlin: Lahnstraße 19, 12055 Berlin
+49 (0)30 - 616 717 9-0

V. i. S. d. P.: Benjamin Landes
E-Mail: beobachtungsstelle@iss-ffm.de

Diese Publikation ist eine Veröffentlichung der Beobachtungsstelle für gesellschaftspolitische Entwicklungen in Europa.
www.beobachtungsstelle-gesellschaftspolitik.de

Die Beobachtungsstelle ist ein Projekt, das aus Mitteln des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), 11018 Berlin, gefördert wird. Die Publikation gibt nicht die Auffassung der Bundesregierung wieder. Die Verantwortung für den Inhalt obliegt dem Herausgeber bzw. der jeweiligen Autorin.

Träger der Beobachtungsstelle:

Projektteam Berlin und Frankfurt:
Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e. V.

Gestaltung: www.avitamin.de

Übersetzung: Tim Steins

Erscheinungsdatum: Mai 2020

Diese Publikation kann bezogen werden bei:
www.beobachtungsstelle-gesellschaftspolitik.de/

Der Inhalt und die Gestaltung des Newsletters der Beobachtungsstelle sind urheberrechtlich geschützt. Die Verwendung von Artikeln ist erwünscht, allerdings bitten wir Sie, uns vorab kurz formlos darüber zu informieren und die Autorinnen und Autoren sowie die Beobachtungsstelle als Quelle zu nennen.

Bildnachweise:

© Wondervendy_shutterstock.com (1044074431)
© oksanka007_shutterstock.com (660161146)
© Oldesign_shutterstock.com (1392012488)
© ILGA-Europe
© SOGI-Unit
© Apple Pho_shutterstock.com (1566948301)
© Anna Kutukova_shutterstock.com (435185494)