

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

Inhalt

Editorial

Status quo der LGBTI-Politik der Europäischen Union

Anforderungen an eine neue LGBTI-Strategie aus verschiedenen Perspektiven

Überblick nationaler LGBTI-Aktionspläne in Europa

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 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 eine LGBTI-Gleichstellungsstrategie im vierten Quartal 2020 veröffentlichen werde.

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. Anschließend 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 auf 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 Strategien und Aktionspläne auf nationaler Ebene geben.

Das Team der Beobachtungsstelle wünscht Ihnen eine interessante Lektüre.

Status quo der LGBTI-Politik der Europäischen Union

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

(INFOBOX1) 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 Ausrichtung 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 der 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 Ausrichtung bekämpft. (INFOBOX2) 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 (INFOBOX3) und diverse Strategiepapiere (INFOBOX4) verabschiedet, die den Diskriminierungsschutz unabhängig 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 Aufenthaltsrecht, welches EU-Bürgerinnen und Bürgern unter anderem erlaubt, sich gemeinsam mit Familienangehörigen, die keine EU-Staatsangehörigkeit haben, in allen EU-Mitgliedstaaten aufzuhalten. Eine richtungweisende Entscheidung² des Gerichtshofs der Europäischen Union im sogenannten Coman-Fall (INFOBOX5) stellte im Juni 2018 fest, dass hierunter auch gleichgeschlechtliche Partnerschaften fallen, selbst wenn diese in dem betreffenden Land nicht anerkannt werden. Das Urteil stärkt

¹ Übersicht der Rechte von LGBTI-Personen auf EU-Ebene: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/637950/EPRS_BRI\(2019\)637950_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/637950/EPRS_BRI(2019)637950_EN.pdf)

² Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union: Rechtssache C-673/16

die Position der 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 (INFOBOX6).

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-Personen³ der Europäischen Kommission. Die Maßnahmenliste wurde unter anderem in Reaktion auf den sogenannten Lunacek-Bericht des Europäischen Parlaments⁴ 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. (INFOBOX7) 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 Schlussfolgerungen⁵ 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. Bereits 2012 führte die FRA eine erste EU-weite LGBT-Erhebung durch, deren Ergebnisse 2013 vorlagen.⁶ 2019 wiederholte die Agentur die Umfrage mit 140.000 teilnehmenden LGBTI-Personen, um die Ergebnisse zu aktualisieren. Eine Veröffentlichung ist für Mai 2020 angekündigt.

Aktuellere Zahlen bietet das von der Europäischen Union veröffentlichte Eurobarometer, welches im Mai 2019 eine Umfrage in den EU-Mitgliedstaaten zum Thema Diskriminierung in der Europäischen Union durchführte.⁷ Hier gaben 72 Prozent der Befragten an, dass eine sexuelle

³ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combatting-discrimination/lesbian-gay-bi-trans-and-intersex-equality/list-actions-advance-lgbti-equality_en

⁴ Entschließung 2013/2183(INI) des Europäischen Parlaments zum EU-Fahrplan zur Bekämpfung von Homophobie und Diskriminierung aus Gründen der sexuellen Orientierung und Geschlechtsidentität

⁵ de: <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/06/16/epsco-conclusions-lgbti-equality/>
en: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/06/16/epsco-conclusions-lgbti-equality/>

⁶ <https://fra.europa.eu/en/publication/2013/eu-lgbt-survey-european-union-lesbian-gay-bisexual-and-transgender-survey-results>

⁷ <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2251>

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 noch 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.⁸ In Abgrenzung zu den Daten aus dem Eurobarometer zeigen Erhebungen zu erlebter Diskriminierung von LGBTI-Personen jedoch ein sehr besorgniserregendes Bild: 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. (INFOBOX 8) Der aktuelle Jahresbericht 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 und, beispielsweise im Vereinigten Königreich, direkt mit populistischen Narrativen des Brexit verknüpft werden. Auch das Europäische Parlament bezog sich in seiner im Dezember 2019 angenommenen Entschließung⁹ unter anderem auf die Jahresberichte von ILGA-Europe und zeigte sich tief besorgt über die zunehmende Zahl von Angriffen auf die LGBTI-Gemeinschaft.

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 (INFOBOX 9) 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

⁸ <https://www.ilga-europe.org/resources/news/latest-news/eurobarometer-report-lgbti-acceptance-not-full-picture>

⁹ Entschließung 2019/2933(RSP) des Europäischen Parlaments zur öffentlichen Diskriminierung von und Hetze gegen LGBTI-Personen sowie zu LGBTI-freien Zonen

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 Finnlands¹⁰ 2019 wurde unter dem Schwerpunktthema Grund- und Menschenrechte eine High-Level-Konferenz mit über 400 Teilnehmenden zu dem 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. (INFOBOX 10) 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.

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 auf die bestehende Maßnahmenliste aufbauend eine LGBTI Gleichstellungsstrategie veröffentlichen werde.¹⁴

INFOBOXEN

INFOBOX 1

Die **Yogyakarta-Prinzipien** (LINK: <http://yogyakartaprinciples.org/>) 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.

¹⁰ 1. Juli 2019 – 31. Dezember 2019; www.eu2019.fi

¹¹ [Konferenzbericht](#) „Advancing LGBTI equality in the EU: from 2020 and beyond“

¹² Entschließung 2019/2573(RSP) des Europäischen Parlaments zur Zukunft der Liste von Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung von LGBTI-Personen (2019–2024)

¹³ [https://meae.gov.mt/en/Documents/LGBTIQ%20Action%20Plan/Joint%20Non%20Paper%20LGBTI%20\(signed\).pdf](https://meae.gov.mt/en/Documents/LGBTIQ%20Action%20Plan/Joint%20Non%20Paper%20LGBTI%20(signed).pdf)

¹⁴ [Rede](#) von EU-Kommissarin Helena Dalli „The EU and LGBTI Rights in 2020-2024“ vor der interfraktionellen Arbeitsgruppe LGBTI des Europäischen Parlaments

Sexuelle Ausrichtung (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.“

INFOBOX 2 Das Diskriminierungsverbot wird dementsprechend sehr häufig in den Erwägungsgründen von Rechtsakten der Europäischen Union aufgeführt.

INFOBOX 3

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

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.

INFOBOX 4

- Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter 2020-2025 (LINK)
- Europäische Strategie für Menschen mit Behinderungen 2010–2020 (LINK)
- EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma bis 2020 (LINK)

INFOBOX 5 Adrian Coman ist ein rumänischer LGBTI-Aktivist und seit 2010 mit seinem US-amerikanischen Partner nach belgischem Recht verheiratet. 2012 verweigerten die rumänischen Behörden seinem Partner die Aufenthaltsgenehmigung, da gleichgeschlechtliche Ehen dort nicht anerkannt sind.

INFOBOX 6 Familien, in denen Kinder mit mindestens einem Elternteil, welches sich als LGBTI identifiziert, aufwachsen.

INFOBOX 7 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.

INFOBOX 8 Der **Rainbow Index** (LINK: <https://www.rainbow-europe.org/>) 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.

INFOBOX 9 Mit der neuen **EU-Gleichstellungsstrategie 2020–2025** verpflichtet sich die Europäische Kommission eine intersektionelle 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 Ausrichtung auf operativer und technischer Ebene überwachen.

INFOBOX 10 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.

Anforderungen an eine neue LGBTI-Strategie

Rechtliche Perspektive mit Fokus auf Regenbogenfamilien

***Prof. Dr Alina Tryfonidou** is Professor of Law at the University of Reading. Her main research interests are EU free movement law, Union citizenship, and protection of LGBT rights. She is also a supporting member of the Network of European LGBTIQ* Families Associations, NELFA. In the following article, she will take a closer look at the legal requirements for a new LGBTI strategy with a particular focus on the rights of rainbow families. (INFOBOX1)*

The proposed EU LGBTI strategy will need to revolve around the main axes on which the Commission's List of Actions¹⁵ was based. The latter document did not lack breadth of coverage: it was comprehensive, with the proposed actions listed covering all policy areas relevant for LGBTI persons: non-discrimination, education, employment, health, free movement, asylum, hate speech/hate crime, enlargement and foreign policy. Nonetheless, it did lack in detail as for each policy area, only a limited number of measures were proposed and those measures

¹⁵ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/lesbian-gay-bi-trans-and-intersex-equality/list-actions-advance-lgbti-equality_en

were described in an abstract manner. Accordingly, although the proposed strategy should cover the same areas as those enumerated in the Commission's List of Actions, the list of measures suggested should be longer, more precise, and more ambitious.

One area that the new LGBTI strategy should treat as a matter of priority is the safeguarding of the free movement rights of rainbow families. The European Parliament's LGBTI Intergroup¹⁶, has recently written a letter¹⁷ to the new Commissioner for Equality, Helena Dalli, underlining the need for the Commission to take action in this field, after the matter was discussed at a meeting¹⁸ between the two earlier this year. (INFOBOX2)

At the moment, rainbow families crossing borders in the EU experience difficulties in having their family ties legally recognised, even when such ties have already been legally established elsewhere. This is because it is not clear if, for the purposes of EU law, rainbow families are considered equal to families established by opposite-sex couples. Accordingly, EU Member States which do not make provision for rainbow families within their own legal system, believe that they are free to refuse to recognise the (already legally established) familial links between the members of such families when they move to their territory in exercise of their EU free movement rights. (INFOBOX 3) What this means, in practice, is that in some cases, an LGB parent who is a third-country national may not be allowed to join their child – who is a Union citizen – in the host State, as the latter refuses to legally recognise the already legally established parent-child relationship, simply because the parents of the child are of the same sex. Or, the child of same-sex parents may be deprived of entitlements which they would enjoy (e.g. acquiring the nationality of one of the parents) simply because a birth certificate listing two mothers is not recognised in the Member State to which the family moves. The list of examples¹⁹ can go on.

As argued elsewhere²⁰, although the EU does not have the competence to require EU Member States to enable rainbow families to *legally establish* familial links among their members if this is not provided under national law, it can, nonetheless, require them to recognise such links if they have *already* been legally established *elsewhere*. This is because failure to recognise such links can lead to a breach of EU free movement law (as it can create an unjustified obstacle to free movement between EU Member States); and a violation of fundamental human rights protected under EU law, namely, the right to private and family life and the right not to be discriminated against on the grounds of sexual orientation, which are both laid down in the EU Charter of Fundamental Rights. (INFOBOX5)

¹⁶ <https://lgbti-ep.eu/>

¹⁷ <https://lgbti-ep.eu/2020/03/20/lgbti-and-childrens-rights-intergroup-write-joint-letter-to-commissioner-dalli-on-freedom-of-movement-of-rainbow-families/>

¹⁸ <http://nelfa.org/2020/02/07/nelfa-press-release-07-february-2020/>

¹⁹ <http://nelfa.org/inprogress/wp-content/uploads/2020/01/NELFA-AllOut-presentationSHOURTCUT.pdf>

²⁰ <http://nelfa.org/inprogress/wp-content/uploads/2020/02/NELFA-Rainbow-families-and-EU-Law-Tryfonidou-final.pdf>

There is, currently, reason for optimism, as the newly appointed Commissioner Dalli – who is a devoted advocate of LGBTI rights – has announced²¹ that among her priorities is the adoption of an EU LGBTI strategy, in the fourth quarter of 2020. Accordingly, the Commission will soon adopt a comprehensive LGBTI strategy which, it is hoped, will fill the gaps in the protection of LGBTI rights that have already been identified – including the protection of the rights of rainbow families – whilst it will mainstream LGBTI rights across EU policies. This will be a significant step, not merely practically but also symbolically, as it will signal that the EU is taking LGBTI rights seriously and wishes to work together with the Member States in areas in which it has no competence in order to eradicate discrimination against LGBTI persons.

INFOBOXES

INFOBOX 1 The **Network of European LGBTIQ* Families Associations** (LINK <http://nelfa.org/>), NELFA, is an umbrella organisation of 41 associations of LGBT parents and their children across 33 European countries. The organisation fights for legal regulation and equal opportunity policies as well as free movement for LGBTIQ* families. NELFA also assists national organisations with capacity building and the exchange of information.

INFOBOX 2 The key demands of the European Parliament's LGBTI Intergroup Letter were: 1) Extension of recognition of same-sex marriages for all legal purposes (i.e. not just for family reunification purposes, as per *Coman*), 2) Recognition of familial ties of Union citizens that have already been legally established in another country by the host EU Member State when Union citizens move to its territory, 3) Validity of certificates issued in one EU Member State for all purposes of national law in all other Member States, 4) Legal ties between children and their same-sex parents – as these have already been legally established in another country – are maintained when the family moves to the host EU Member State

INFOBOX 3 To date, there has been no comprehensive study regarding national legislations on the parental rights of same-sex couples in EU Member States. However, information provided by ILGA Europe (LINK <https://rainbow-europe.org/>) demonstrates that, currently, there is a legal patchwork regarding the parental status of same-sex couples in EU Member States, with only a minority of EU Member States granting full parental rights to same-sex couples.

INFOBOX 5 The free movement of persons provisions (Articles 21, 45, 49 and 56) are found in the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) and they prohibit EU Member States from raising (unjustified) obstacles to the free movement of Union citizens between EU Member States: Union citizens must be allowed to move and reside freely in the Member State of their choice.

Article 7 of the Charter provides: 'Everyone has the right to respect for his or her private and family life, home and communications'.

Article 21 of the Charter provides: '1. Any discrimination based on any ground such as sex, race, colour, ethnic or social origin, genetic features, language or belief, political or any other

²¹ https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/dalli/announcements/commissioner-dallis-speech-lgbti-intergroup-european-parliament-eu-and-lgbti-rights-2020-2024_en

opinion, membership of a national minority, property, birth, disability, age or sexual orientation shall be prohibited. 2. Within the scope of application of the Treaty establishing the European Community and of the Treaty on European Union, and without prejudice to the special provisions of those Treaties, any discrimination on grounds of nationality shall be prohibited’.

Zivilgesellschaftliche Perspektive: Interessenvertretung LGBTI-Rechte in Europa

Katrin Hugendubel, *Advocacy Director at ILGA-Europe*, takes a look at the announced LGBTI strategy from a civil society standpoint. ILGA-Europe has been collecting data on the situation of LGBTI people and making fact-based assessments of ongoing developments and trends available to the public since 2009. (INFOBOX1)

In today’s European Union, discrimination and inequality continue to be widespread, undermining social cohesion and fundamental EU values. There has undoubtedly been improvement when it comes to the legal protection and public acceptance of LGBTI people, documented clearly in the ILGA-Europe Rainbow Europe Map (INFOBOX2). The issue of bodily integrity for intersex people continues to gain more prominence on the political agenda of governments and institutions. 2019 was a year of positive developments for rainbow families in the region, with an expansion of family rights in a few countries; and important advancements continue to be made on reforming or establishing legal gender recognition procedures, even if in many countries progress is slowing down. However, the development of the first EU LGBTI strategy takes place at a time when the erosion of the human rights of LGBTI people along with the rise of anti-LGBT hate rhetoric in countries across Europe is putting European democracy at risk and eroding core principles of what the European Union stands for – human rights, equality, freedom and human dignity.

Building on the new mandate of the Commissioner on Equality, Helena Dalli, and the clear commitments for Fundamental Rights and Equality in the Europe Commission President’s “Agenda for Europe”, the Commission over the next five years needs to step up and reaffirm its role as a leader on LGBTI rights. The EU has yet to fully tap into its competences and all instruments at hand – from existing legislation and policy frameworks, the right of legislative initiative to financial instruments and technical support to member states and relevant stakeholders – to make a difference for the lives of people in Europe and beyond.

There is wide support for the EU Commission to take such action. The majority of member states want to see progress towards equality for LGBTI people in Europe, as was clearly shown by the call from 19 member states in December 2018 on the European Commission to develop an ambitious EU LGBTI strategy. The European Parliament has reaffirmed its call for an EU strategy several times, including in its February 2019 resolution.

In a context of rising hate and attacks on the human rights of LGBTI people, it is more important than ever to reconfirm and strengthen the political and financial commitment to the protection and advancement of equality and human rights for LGBTI people by the European Commission. Now is the time to do more, not less. The current coronavirus pandemic is highlighting the inequalities in our societies, as the negative impact on people’s health and well-being,

physical and economic safety, is disproportionately experienced by people who are under-privileged in our societies, especially where socio-economic inequalities enhance the marginalisation experienced because of other aspects of one's identity. Coming out of the crisis, it will be more important than ever to have targeted measures to meet the needs of the most marginalised in society, including initiatives tackling LGBTI homelessness, addressing the overrepresentation of LGBTI people in unemployment and highly precarious employment.

INFOBOX 1: (LOGO)

ILGA-Europe is an international non-governmental umbrella organisation comprised of over 600 LGBTI organisations from 54 European and Central Asian countries. The organisation fights for human rights and equality for LGBTI people at the international level, for instance at the European Union, Council of Europe and United Nations. ILGA-Europe is committed to strengthen the LGBTI movement through capacity building and support with strategic litigation in European courts.

INFOBOX 2: The Rainbow Index is an annual benchmarking tool, which ranks 54 European and Central Asian countries on their LGBTI equality laws and policies. The data analysis and yearly reports on the 65 criteria of the Index are comprised by ILGA-Europe with the help of national activists. You can access the interactive rainbow map as well as the annual reports here (<https://rainbow-europe.org/>).

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

*This contribution by the **Sexual Orientation and Gender Identity Unit** will provide an outside-EU perspective on how other organisations have been addressing discrimination on grounds of sexual orientation and identity. 2020 marks ten years since the adoption of the Recommendation of the Committee of Ministers to member states to combat discrimination on grounds of sexual orientation and gender identity (CM/REC(2010)5). The Recommendation is highly respected and has been referred to as the gold standard of LGBT rights in Europe by numerous European civil society organisations²². (INFOBOX1)*

In a world of catchy titles and snappy soundbites, CM/REC(2010)5²³ by name alone could hardly claim to be attention grabbing. (INFOBOX2) It does not roll off the tongue or stick in the mind with great ease. In spite of this, CM/Rec(2010)5 of the Committee of Ministers to member states on measures to combat discrimination on grounds of sexual orientation or gender identity should have all of our attention. Ten years after it was adopted, it is still groundbreaking in nature. It is a milestone in the struggle for LGBT rights globally and crucially, a foundation for work on sexual orientation and gender identity issues across Europe. It was the very first international instrument dealing specifically with the question of discrimination based on sexual

²² [Protecting LGBTIQI 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).

²³ Empfehlung CM/Rec(2010)5 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung aufgrund von sexueller Orientierung oder Geschlechtsidentität

orientation and gender identity, and therefore an enormous achievement to be proud of not only as the Council of Europe, but also as activists and allies who worked tirelessly to have the Recommended adopted and applied.

Adopted on 31 March 2010, the Recommendation established the important guideline that discrimination and social exclusion on the grounds of sexual orientation or gender identity must be overcome by measures aimed both at those who experience such discrimination or exclusion, and also the population at large. The dual aspects are of equal importance, and equality cannot be achieved without work along both strands. An impressive number of member States have made great strides in applying this Recommendation over the past decade. During this time, substantial progress regarding the legal and social recognition of LGBT persons has been made, despite challenging political and social contexts. Political leadership and greater visibility of the LGBT movement combined with support and guidance from the Council of Europe (the Court, ECRI, PACE, Congress) were among the key driving forces behind this progress.

The foundation of the Recommendation is being built upon over the years, and recent developments have expanded the scope of work to include intersex persons. It has been a catalyst for reflection and a drive towards equality, with 34 States having reviewed legislative and other measures for direct or indirect discrimination on the ground of sexual orientation and 33 States reviewing for discrimination on the ground of gender identity since its adoption. Closer inter-governmental cooperation and regular focal points network exchange of LGBTI-equality policy practices between Member States have also attributed to these achievements.

One of the most outstanding areas of progress has been in relation to private and family life. At the time of the most recent review of the Recommendation in 2018, 27 member States had adopted laws on either same-sex partnerships or same-sex marriages, 17 had extended access to joint adoption and 18 to second-parent adoption. Assisted reproductive treatment is provided to same-sex couples in 13 member States and to single persons in 26. Of course, it certainly cannot be claimed that the progress has been uniform across the Member States, and some steps forward have been quickly followed by two steps back depending on shifting public opinion and political change. Indeed, all stages of progress are being lived or re-lived somewhere. However, the Recommendation provides us with the direction we need to keep us moving together towards a Europe which delivers human rights and equality for all of its citizens, regardless of sexual orientation, gender identity and sex characteristics.

By the time the dust settles on the COVID-19 crisis, we are likely to have identified dozens of ways in which the LGBT community has come together to address the distinct challenges that have been encountered, often at an intersection of minorities. Whether we are dealing with equal access to healthcare and employment, or the compounded effects of social distancing, the Recommendation is a solid foundation upon which to support our community and make important strides forward in the decades to come.

INFOBOXEN

INFOBOX 1: (LOGO) The **Sexual Orientation and Gender Identity Unit** in the **Council of Europe** has been mandated per the Recommendation CM/Rec (2010)5 of the Committee of Ministers. The Unit provides technical support and expertise to member states and assists in

improving the legal and institutional frameworks. Furthermore, the Unit helps member states with capacity building as well as sharing good practices and raising awareness. In 2013 and 2018, the SOGI Unit also undertook reviews of the progress of the implementation of the 2010 Committee of Ministers Recommendation by member states.

INFOBOX 2: The Recommendation **CM/Rec(2010)5** of the Committee of Ministers to member states to combat discrimination on grounds of sexual orientation and gender identity was adopted on 31 March 2010 unanimously as the first agreement between governments addressing discrimination against LGBT people in Europe. Since its adoption, it has served as a frame of reference for states and civil society alike. The recommendations for member states include the following areas: 1) Right to life, security and protection from violence, 2) Freedom of association, 3) Freedom of expression and peaceful assembly, 4) Right to respect for private and family life, 5) Employment, 6) Education, 7) Health, 8) Housing, 9) Sports, 10) Right to seek asylum, 11) National human rights structures and 12) Discrimination of multiple grounds.

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 ‚gold standard‘ der Rechte für LGBT-Personen²⁴ 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.²⁵ 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.²⁶ Durch ihre Umsetzung können Mitgliedstaaten die Zielvorstellungen auf strategischer Ebene für verschiedene Politikbereiche auf konkrete Maßnahmen herunterbrechen. Zudem kann der Fortschritt der Umsetzung dokumentiert und die gewonnenen Daten zur Verbesserung der Maßnahmen genutzt werden, um diese auf die spezifischen Bedürfnisse von LGBTI-Personen in den jeweiligen Politikbereichen anzupassen.

²⁴ Intersexuelle Menschen werden in der Empfehlung nicht genannt; dennoch werden die abgeleiteten Prinzipien des Europarechts und Völkerrechts generell für die Förderung der LGBTI-Rechte von zivilgesellschaftlichen Organisationen genutzt.

²⁵ Karsay, Dodo (2018), *Protecting LGBTQI 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.

²⁶ <https://www.ilga-europe.org/what-we-do/our-advocacy-work/equality-through-action-plans/national-action-plans>

Es gibt eine Vielzahl an Anleitungen zur Erstellung von effektiven nationalen Aktionsplänen beispielsweise im Bereich Entwicklungspolitik oder Rechte für Frauen.²⁷ Auch der Europarat veröffentlichte 2016 eine Checkliste zur Erstellung nationaler Aktionspläne als effektives Mittel, um LGBTI-Rechte zu fördern und schützen.²⁸ (INFOBOX1)

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 aktuellen Jahresbericht²⁹ haben derzeit acht von 27 EU-Mitgliedstaaten einen solchen nationalen Aktionsplan, der die Themen sexuelle Orientierung und Geschlechtsidentität abdeckt.³⁰ In der Rainbow Index Rangliste liegen alle diese acht Länder unter den obersten zehn von 49 Plätzen.³¹ Dies bedeutet, dass Länder, die nationale Aktionspläne verabschiedet haben, die die Themen sexuelle Orientierung und Geschlechtsidentität abdecken, auch in den verbleibenden 63 Kriterien des Indexes 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 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 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 der 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.³²

INFOBOXEN

²⁷ EIGE: [Launching gender equality action plans](#), OSCE: [Results-Oriented National Action Plans on Women, Peace and Security](#)

²⁸ <https://rm.coe.int/168066d620>

²⁹ Daten als Excel-Tabelle zum Download verfügbar: <https://www.rainbow-europe.org/>

³⁰ Nach Rang im Rainbow Index: 1. Malta, 2. Belgien, 3. Luxemburg, 4. Finnland, 5. Dänemark, 8. Portugal, 9. Frankreich, 10. Niederlande

³¹ Die beiden anderen Länder unter den obersten zehn Plätzen sind Nicht-EU-Mitgliedstaaten Norwegen und das Vereinigte Königreich auf Platz sechs und sieben.

³² Es existieren auf föderaler Ebene in allen Bundesländern außer Bayern Aktionspläne mit LGBTI-Bezug in unterschiedlicher Ausprägung und Aktualität.

(INFOBOX1) 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 ist über den gesamten Prozess miteingebunden.

INFOKASTEN rechte Spalte, letzte Seite

Die Beobachtungsstelle veröffentlicht ein monatliches EU-Monitoring, in welchem die Aktivitäten der EU-Institutionen und europäischen zivilgesellschaftlichen Organisationen im Bereich Sozialpolitik mit besonderem Fokus auf die Themen der anstehenden deutschen Ratspräsidentschaft zusammengefasst werden. Des Weiteren weisen wir auf aktuelle Veranstaltungen hin und geben einen inhaltlichen Überblick über neu veröffentlichte Studien. Wenn Sie das monatliche EU-Monitoring auch empfangen möchten, melden Sie sich gerne unter beobachtungsstelle@iss-ffm.de an.

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.eu*

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:
<https://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: