



# Nationale LSBTI-Aktionspläne in der Europäischen Union

**Marie Wittenius**, wissenschaftliche Mitarbeiterin der Beobachtungsstelle,  
marie.wittenius@iss-ffm.de

Stand: April 2021

Diese Hintergrundinformation gibt anhand des Rainbow Index einen Überblick über LSBTI-Gleichstellungsaktionspläne und -strategien in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und stellt somit eine Aktualisierung für den im April 2020 veröffentlichten Newsletter der Beobachtungsstelle<sup>1</sup> dar.

## Inhalt

---

1	Was sind nationale Aktionspläne? Inwiefern tragen sie zur Gleichstellung von LSBTI-Personen bei?	1
2	Was ist der Rainbow Index?	2
3	Welche Kriterien beinhaltet der Rainbow Index zu nationalen Aktionsplänen?	3
4	Welche Mitgliedstaaten der EU haben aktuell nationale LSBTI-Aktionspläne?	5
5	Weiterführende Informationen	9

---

<sup>1</sup> Wittenius, Marie (2020): Perspektiven auf die von der Europäischen Kommission angekündigte neue LGBTI-Strategie. Newsletter der Beobachtungsstelle 1/2020.

# 1 Was sind nationale Aktionspläne? Inwiefern tragen sie zur Gleichstellung von LSBTI-Personen bei?

Nationale Aktionspläne sind ein **zentrales Instrument zur Umsetzung internationaler Strategien**. Es hat sich gezeigt, dass die Verabschiedung nationaler Aktionspläne eine effektive Maßnahme ist, um die Gleichstellung von LSBTI-Personen voranzubringen.<sup>2</sup>

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 LSBTI-Personen in den jeweiligen Politikbereichen anzupassen.

Zentrale Aspekte zur Erstellung von nationalen Aktionsplänen sind:

1. **Inhalte:** Alle Politikbereiche, die sich auf die Lebenssituation von LSBTI-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 ist spezifisch für die Umsetzung der Maßnahmen 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 LSBTI-Gemeinschaft sind über den gesamten Prozess miteingebunden.<sup>3</sup>

## 1.1 Beispiel: Mitgliedstaaten der Europäischen Union

Die Daten der ILGA-Europe<sup>4</sup> Jahresberichte 2020 und 2021<sup>5</sup> zeigen, dass die EU-Mitgliedstaaten, die umfassende nationale Aktionspläne oder Strategien haben und aktuell mit konkreten Maßnahmen umsetzen, kontinuierlich unter den obersten zehn von 49 Plätzen liegen.

---

<sup>2</sup> ILGA-Europe: National action plans; abrufbar [hier](#).

<sup>3</sup> Aus: Wittenius, Marie (2020): Status quo der LGBTI-Politik der Europäischen Union. In: [Perspektiven auf die von der Europäischen Kommission angekündigte neue LGBTI-Strategie](#), Newsletter Nr. 1/2020 der Beobachtungsstelle für gesellschaftspolitische Entwicklungen in Europa, S. 9-10.

<sup>4</sup> [ILGA-Europe](#) ist eine internationale nichtstaatliche 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.

<sup>5</sup> ILGA-Europe [Annual Review 2020](#), [Annual Review 2021](#).

Dies bedeutet, dass EU-Mitgliedstaaten deren nationale Aktionspläne oder Strategien ausdrücklich die Bereiche sexuelle Orientierung, Geschlechtsidentität und Geschlechtsmerkmale abdecken, auch in den verbleibenden 62 Kriterien des Index (siehe folgend) sehr gut abgeschnitten haben.

## 2 Was ist der Rainbow Index?

Die Datengrundlage dieser Übersicht bildet der **Rainbow Index**, dessen Rohdaten zum Download [hier](#) verfügbar sind (Stand: 6. April 2021).

Der Rainbow Index ist ein laufend aktualisiertes Vergleichsinstrument, das 49 europäische Staaten<sup>6</sup> hinsichtlich ihrer LSBTI-Gleichstellungsgesetze und Gleichstellungspolitik bewertet. Die Datenanalyse und jährlichen Berichte zu den 65 Kriterien des Index werden von ILGA-Europe mit Unterstützung von nationalen Aktivist\*innen erstellt. Anhand dieser Kriterien werden die Staaten auf einer Skala von null bis 100 Prozent in eine Gesamtrangliste eingestuft. Zusätzlich veröffentlicht ILGA-Europe einen jährlichen Bericht, in dem die wichtigsten Entwicklungen pro Land aufgeführt werden. Der aktuelle Jahresbericht von ILGA-Europe für den Zeitraum Januar bis Dezember 2020 ist [hier](#) verfügbar.

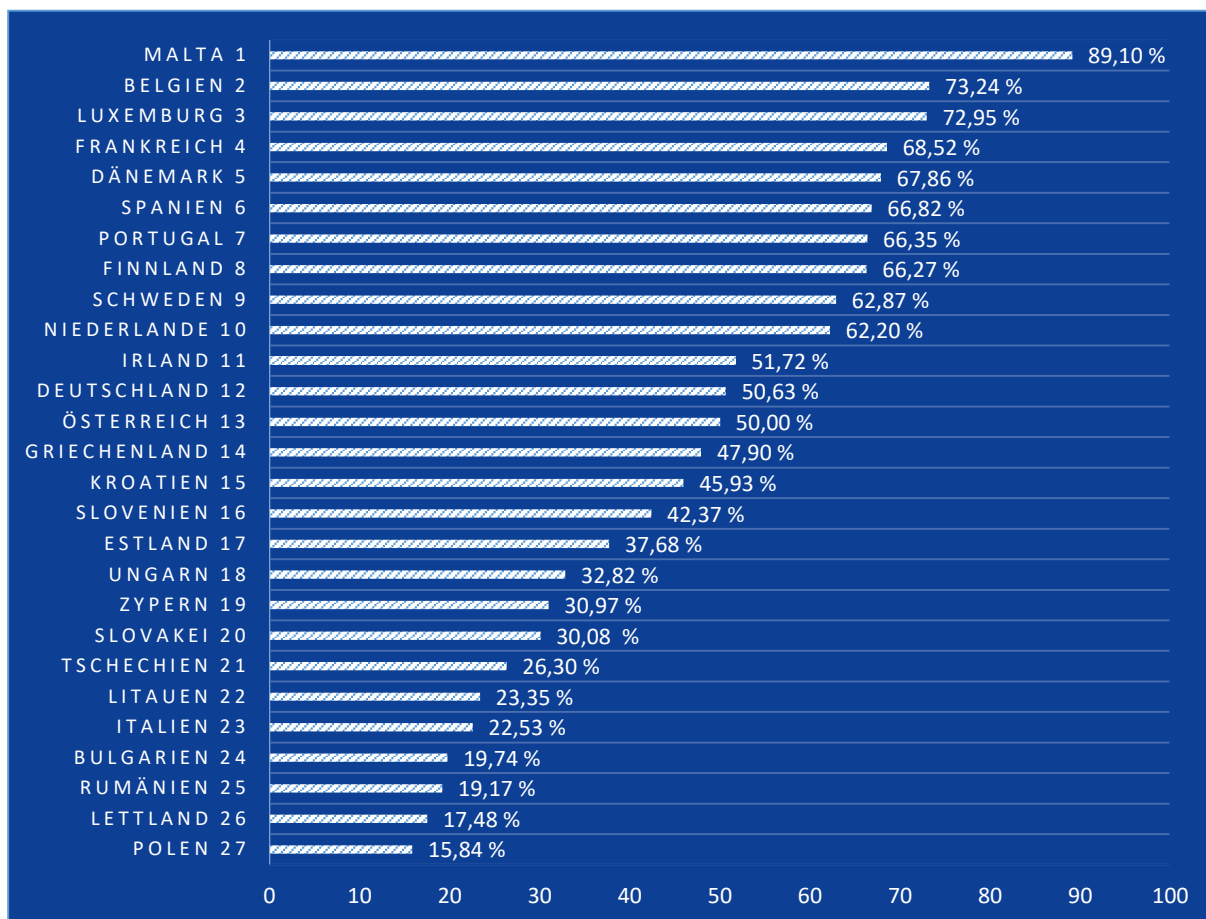


Abbildung 1: Gesamtrangliste EU-27 des Rainbow Index (Stand April 2021, eigene Darstellung)

<sup>6</sup> Diese sind die 47 Mitgliedstaaten des Europarats sowie Kosovo und Weißrussland.

### 3 Welche Kriterien beinhaltet der Rainbow Index zu nationalen Aktionsplänen?

Der Rainbow Index untersucht insgesamt 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.

Der Kriterienkatalog mit Definitionen aller 65 Kriterien des Rainbow Index ist [hier](#) verfügbar.

In der **Kategorie „Gleichstellung und Nichtdiskriminierung“** erhebt der Rainbow Index, ob ein Land einen oder mehrere Gleichstellungsaktionspläne auf nationaler oder regionaler Ebene hat, die ausdrücklich die drei Bereiche sexuelle Orientierung, Geschlechtsidentität und Geschlechtsmerkmale abdecken.

- **Sexuelle Orientierung** (englisch: *sexual orientation*) bezeichnet nach den Yogyakarta-Prinzipien<sup>7</sup> 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<sup>8</sup> 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.“
- **Geschlechtsmerkmale** (englisch: *sex characteristics*) bezeichnet nach den Yogyakarta-Prinzipien<sup>9</sup> die „physischen Merkmale einer Person in Bezug auf das Geschlecht einschließlich der Genitalien und anderer sexueller und reproduktiver anatomischen Merkmale, Chromosomen, Hormone und sekundäre körperliche Merkmale hervorgehend aus der Phase der Pubertät.“

---

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> Siehe Fußnote 7.

<sup>9</sup> Siehe Fußnote 7.

Als **Gleichstellungsaktionspläne** werden Aktionspläne oder Strategien anerkannt, die selbst spezifische Maßnahmen zum Fortgang beinhalten oder denen im jeweiligen Erhebungszeitraum eine oder mehrere der folgenden Maßnahmen folgen:

1. Detaillierte Projekte und Initiativen,
  2. Einsatz personeller oder finanzieller Ressourcen,
  3. Eindeutig geregelte Zuständigkeiten für die Umsetzung und
  4. Einsatz eines Monitoring-Prozesses.
- ⇒ Die Konzipierung dieses Kriteriums bedingt, dass Länder mit nationalen Aktionsplänen oder Strategien, die nicht alle drei Bereiche (sexuelle Orientierung, Geschlechtsidentität und Geschlechtsmerkmale) abdecken, weniger Punkte in der Gesamtauswertung bekommen.
- ⇒ Länder, die beispielsweise eine Strategie haben, die alle drei Bereiche abgedeckt, aber im Berichtszeitraum keine Maßnahmen zur Umsetzung ergreifen, bekommen für dieses Kriterium keine Punkte in der Gesamtauswertung des Index.
- ⇒ Der Rainbow Index wird laufend aktualisiert. Die Auswertung in diesem Übersichtspapier bezieht sich immer nur auf den angegebenen Stand der Datenlage.

## 4 Welche Mitgliedstaaten der EU haben aktuell nationale LSBTI-Aktionspläne?

Die in der Tabelle dargestellte Übersicht nationaler Aktionspläne bzw. -strategien in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union basiert auf eigenen Recherchen der Beobachtungsstelle zu den Aktionsplänen und ihrer Gültigkeit sowie der Einordnung der Maßnahmen des Rainbow Index in die Bereiche *sexual orientation*, *gender identity* und *sex characteristics* und weiteren Kommentaren aus den Rainbow Index, sofern vorhanden. Im Rahmen der Recherche wurde ausschließlich auf nationale Aktionspläne bzw. -strategien eingegangen; regionale Maßnahmen sind im Folgenden lediglich als Hinweis aufgenommen.

Land	LSBTI-Aktionsplan bzw. Strategie	Gültigkeit	Bereiche (Rainbow Index) <sup>10</sup>	Kommentare (Rainbow Index) <sup>11</sup>
<b>Belgien</b>	Es sind regionale Pläne vorhanden.			<b>Nicht mehr aktuell:</b> Plan d'action Interfédéral contre la discrimination et la violence à l'égard des personnes LGBTI 2018–2019 (Bereiche: sexual orientation, gender identity, sex characteristics)
<b>Dänemark</b>	Action plan to promote security, well-being and equal opportunities for LGBTI people (Englische Version)	2018–2021 national	sexual orientation, gender identity, sex characteristics	
<b>Deutschland</b>	Es sind regionale Pläne vorhanden.			

<sup>10</sup> Rainbow Index (Stand April 2021).

<sup>11</sup> Siehe Fußnote 10. Die Originaltexte des Rainbow Index sind auf Englisch oder Französisch, Informationen in dieser Spalte basieren auf eigener Übersetzung.

Land	LSBTI-Aktionsplan bzw. Strategie	Gültigkeit	Bereiche (Rainbow Index) <sup>10</sup>	Kommentare (Rainbow Index) <sup>11</sup>
<b>Estland</b>	Welfare Development Plan (Englische Version)	2016–2023 national	sexual orientation	Konkrete Aktivitäten, personelle Ressourcen zur Umsetzung der Maßnahmen sowie Monitoring-Mechanismus vorhanden
<b>Finnland</b>				<b>Nicht mehr aktuell:</b> National Action Plan on Fundamental and Human Rights 2017–2019 (Bereiche: sexual orientation, gender identity, sex characteristics)
<b>Frankreich</b>	Nationaler Aktionsplan für Gleichstellung, gegen Hass und Diskriminierung gegen LSBT+ (Originalsprache Französisch)	2020–2023 national	sexual orientation, gender identity, sex characteristics	<b>Vorangegangene Maßnahmen:</b> 2012: Mission d'action interministérielle contre les discriminations et les violences homophobes, lesbophobes et transphobes 2017: Plan de mobilisation contre la haine et les discriminations anti-LGBT 2017-2019
<b>Irland</b>	National LGBTI+ Inclusion Strategy	2019–2021 national	sexual orientation, gender identity, sex characteristics	<b>Keine Punkte im Rainbow Index:</b> Strategie wurde im November 2019 angekündigt; zu diesem Zeitpunkt berichteten LSBTI-NGOs, dass die Umsetzung der Strategie in Bezug auf Ressourcen, Monitoring- und Rechenschaftsmechanismen unklar sei.

Land	LSBTI-Aktionsplan bzw. Strategie	Gültigkeit	Bereiche (Rainbow Index) <sup>10</sup>	Kommentare (Rainbow Index) <sup>11</sup>
<b>Kroatien</b>				<b>Nicht mehr aktuell:</b> National Policy for Sex Equality 2016–2020 <sup>12</sup>  Beinhaltet u.a. Maßnahmen mit Bezug zu LSBT-Personen, erstellt vom Government's Office for Gender Equality, wenig entwickelt (Bereiche: sexual orientation, gender identity)
<b>Luxemburg</b>	Nationaler Aktionsplan zur Förderung der Rechte von LSBTI-Personen (Originalsprache Französisch)	seit 2018 national	sexual orientation, gender identity	<b>Laufzeit:</b> interministerielles Komitee evaluiert die Umsetzung regelmäßig, externe Evaluation nach 3 und 5 Jahren geplant
<b>Malta</b>	LGBTIQ Equality Strategy & Action Plan	2018–2022 national	sexual orientation, gender identity, sex characteristics	Die Maßnahme folgt vorangegangenen Bemühungen, die Gleichstellung von LSBTIQ-Personen in allen Politikbereichen umzusetzen (“ <b>mainstreaming</b> ”) insbesondere durch den ersten <b>LGBTIQ Action Plan 2015–2017</b> .
<b>Niederlande</b>	Gender & LGBTI Equality Policy Plan: Putting principles into practice (Englische Version)	2018–2021 national	sexual orientation, gender identity, sex characteristics	

<sup>12</sup> Dokument nicht verlinkt, konnte nicht recherchiert werden.



Land	LSBTI-Aktionsplan bzw. Strategie	Gültigkeit	Bereiche (Rainbow Index) <sup>10</sup>	Kommentare (Rainbow Index) <sup>11</sup>
<b>Portugal</b>	Aktionsplan zur Bekämpfung von Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung, der Geschlechtsidentität und des Ausdrucks und der sexuellen Merkmale (Originalsprache Portugiesisch)	2018–2030 national	sexual orientation, gender identity, sex characteristics	Teil der <a href="#">Nationalen Strategie für Gleichstellung und Nichtdiskriminierung - Portugal + (ENIND)</a> , die auf die Agenda 2030 abgestimmt ist und drei Aktionspläne enthält. Erste vierjährige Umsetzungsperiode bis 2021, danach Überarbeitung alle vier Jahre.
<b>Schweden</b>	Aktionsplan für die Gleichberechtigung und Chancengleichheit von LGBTQI-Personen (Originalsprache Schwedisch)	2020–2023 (Verabschiedung 22.01.2021) national	noch nicht berücksichtigt	noch nicht berücksichtigt
<b>Spanien</b>	Es sind regionale Pläne vorhanden.			

## 5 Weiterführende Informationen

- Für regelmäßige Informationen zu LSBTI-Politik auf EU-Ebene können Sie das monatliche [EU-Monitoring der Beobachtungsstelle](#) abonnieren.
- Für eine Übersicht zu LSBTI-Politik auf EU-Ebene und im Europarat siehe insbesondere auch den Newsletter 1/2020 der Beobachtungsstelle zu [Perspektiven auf die von der Europäischen Kommission angekündigte neue LGBTI-Strategie](#).
- [Webseite](#) des Rainbow Index.

Die **Beobachtungsstelle für gesellschaftspolitische Entwicklungen in Europa** ist ein Projekt des Instituts für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e. V., welches aus Mitteln des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend gefördert wird. Die Publikation gibt nicht die Auffassung der Bundesregierung wieder. Die Verantwortung für den Inhalt obliegt der Autorin. Die Beobachtungsstelle widmet sich in ihrer Arbeit der europäisch-vergleichenden Analyse gesellschaftspolitischer Trends und Entwicklungen.