Amtsblatt
der Europäischen Union

DE
Reihe C

C/2026/2991

29.5.2026

MITTEILUNG DER KOMMISSION

über die Europäische Bürgerinitiative „Verbot von Konversionsmaßnahmen in der Europäischen Union“

(C/2026/2991)

1. EINLEITUNG: DIE BÜRGERINITIATIVE

„Verbot von Konversionsmaßnahmen in der Europäischen Union“ ([1]) ist die 13. Europäische Bürgerinitiative (EBI), die die Schwellenwerte ([2]) gemäß dem Vertrag über die Europäische Union (EUV) und der Verordnung (EU) 2019/788 ([3]) (im Folgenden „EBI-Verordnung“) erreicht hat und der Kommission zur Prüfung vorgelegt wurde.

Die Organisatoren beschreiben ihre Ziele wie folgt:

> *Das Ziel unserer Initiative besteht darin, die Kommission aufzufordern, ein rechtsverbindliches Verbot der auf LGBTQ +-Bürger*innen ausgerichteten Konversionsmaßnahmen in der Europäischen Union vorzuschlagen.*
>
> *Konversionsmaßnahmen sind Eingriffe, die darauf gerichtet sind, die sexuelle Orientierung, die Geschlechtsidentität und/oder den Geschlechtsausdruck von LGBTQ+-Personen zu verändern, einzuschränken oder zu unterdrücken.*
>
> *Derartige Maßnahmen wurden aufgrund ihres diskriminierenden, erniedrigenden, schädlichen und betrügerischen Charakters von den Vereinten Nationen als Folter eingestuft und werden derzeit in immer mehr Staaten verboten.*
>
> *Die EU hat beim Schutz der Grundrechte eine Schlüsselrolle inne. Sie ist verpflichtet, Maßnahmen zur Bekämpfung aller unmenschlichen Praktiken zu ergreifen. Die Kommission muss einen Richtlinienvorschlag zur Erweiterung der Liste der Straftaten mit europäischer Dimension um Konversionsmaßnahmen und/oder zur Änderung der Gleichbehandlungsrichtlinie (2008) zwecks Aufnahme eines Verbots dieser Maßnahmen vorlegen.*
>
> *Darüber hinaus muss die Kommission eine nicht bindende Entschließung annehmen, in der ein generelles Verbot von Konversionsmaßnahmen in der EU gefordert wird, um dem legislativen Moratorium entgegenzuwirken.*
>
> *Schließlich fordern wir die Kommission auf, die Opferschutzrichtlinie um Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Konversionsmaßnahmen zu erweitern.*
>
> *Alle Mitgliedstaaten sollten ein Verbot von Konversionsmaßnahmen einführen beziehungsweise ihre geltenden Verbote überprüfen.*

Auf Antrag der Organisatoren vom 27. November 2023 registrierte die Kommission die Initiative am 24. Januar 2024 ([4]). Ein Anhang, der dem Antrag auf Registrierung der EBI beigefügt war, enthält weitere Einzelheiten zum Gegenstand, zu den Zielen und zum Hintergrund der Initiative. Insbesondere führen die Organisatoren darin Empfehlungen für ein Verbot von Konversionsmaßnahmen aus dem Bericht „Conversion Practices on LGBT+ People“ ([5]) auf, der 2023 vom Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres des Europäischen Parlaments in Auftrag gegeben wurde.

Im Zeitraum vom 17. Mai 2024 bis zum 17. Mai 2025 sammelten die Organisatoren die erforderliche Anzahl „Unterstützungsbekundungen“ (Unterschriften). Nachdem die Behörden der Mitgliedstaaten diese Unterstützungsbekundungen überprüft hatten, reichten die Organisatoren ihre Initiative am 17. November 2025 bei der Kommission ein. Am selben Tag veröffentlichte die Kommission die Bekanntmachung zur Bestätigung der Gültigkeit der Initiative im EBI-Register.

([1]) Verbot von Konversionsmaßnahmen in der Europäischen Union.

([2]) Nach Artikel 3 der EBI-Verordnung ist eine Initiative gültig, wenn a) sie die Unterstützung von mindestens einer Million Bürger im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 (im Folgenden „Unterzeichner“) aus mindestens einem Viertel der Mitgliedstaaten erhalten hat und b) in mindestens einem Viertel der Mitgliedstaaten die Anzahl der Unterzeichner zum Zeitpunkt der Registrierung der Initiative mindestens der in Anhang I genannten Mindestzahl, d. h. der Anzahl der in jedem Mitgliedstaat gewählten Mitglieder des Europäischen Parlaments, multipliziert mit der Gesamtzahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments, entspricht.

([3]) Verordnung (EU) 2019/788 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über die Europäische Bürgerinitiative (ABl. L 130 vom 17.5.2019, S. 55).

([4]) Durchführungsbeschluss (EU) 2024/442 der Kommission vom 24. Januar 2024 betreffend den Antrag auf Registrierung der Europäischen Bürgerinitiative Verbot von Konversionsmaßnahmen in der Europäischen Union gemäß der Verordnung (EU) 2019/788 des Europäischen Parlaments und des Rates.

([5]) Europäisches Parlament, Conversion Practices on LGBT+ People, 2023.

Die Organisatoren erläuterten die Ziele der Initiative in einer Sitzung mit Vertretern der Kommission am 12. Dezember 2025 ([6]) sowie im Rahmen einer öffentlichen Anhörung, die am 2. März 2026 vom Europäischen Parlament veranstaltet wurde. In der öffentlichen Anhörung erklärten die Organisatoren, dass sie die Annahme einer Empfehlung durch die Europäische Kommission begrüßen würden, in der die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, Schritte zu unternehmen, um Konversionsmaßnahmen in ihrem nationalen Kontext ein Ende zu setzen ([7]).

Anschließend führte das Parlament am 25. März 2026 eine Plenardebatte über die Bürgerinitiative „Verbot von Konversionsmaßnahmen“ ([8]).

In dieser Mitteilung werden die rechtlichen und politischen Schlussfolgerungen der Kommission in Bezug auf die Initiative, ihr geplantes Vorgehen und die Gründe dafür sowie der vorgesehene Zeitplan gemäß Artikel 15 Absatz 2 der EBI-Verordnung dargelegt.

2. HINTERGRUND

2.1 Problematik

Konversionsmaßnahmen sind „zutiefst schädliche Eingriffe, die auf der medizinisch falschen Vorstellung beruhen, dass LGBT[IQ+]-Personen krank sind, und mit denen ihnen starke Schmerzen und Leiden zugefügt werden und die zu lang anhaltenden psychischen und physischen Schäden führen“ ([9]). Diese Maßnahmen, zu denen Beleidigungen, Nötigung, Isolation, Zwangsmedikation, Elektroschocks, körperliche Misshandlung und sexueller Missbrauch gehören können ([10]), haben in Wirklichkeit keinen therapeutischen Wert, da es nichts zu „heilen“ oder zu „unterdrücken“ gibt.

Seit der 10. Revision der Internationalen statistischen Klassifikation der Krankheiten und verwandter Gesundheitsprobleme (ICD-10) im Jahr 1990 stuft die Weltgesundheitsorganisation (WHO) Homosexualität nicht mehr als psychische Störung ein. Im Jahr 2019 strich die WHO im Rahmen der 11. Revision der Internationalen statistischen Klassifikation der Krankheiten und verwandter Gesundheitsprobleme (ICD-11) ([11]) auch „Störungen der Geschlechtsidentität“ aus dem Kapitel „Psychische und Verhaltensstörungen“.

Darüber hinaus haben sich wichtige europäische und internationale Stellen öffentlich gegen Konversionsmaßnahmen ausgesprochen, darunter der Weltärztebund im Jahr 2013 ([12]), die World Psychiatric Association im Jahr 2016 ([13]) und die European Psychiatric Association im Jahr 2022 ([14]).

Laut der von der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte im Jahr 2023 durchgeführten LGBTIQ-Umfrage ([15]) hat fast jede vierte LGBTIQ+-Person (24 %) bereits Konversionsmaßnahmen erfahren, darunter auch körperliche und sexuelle Gewalt, Beleidigungen und Demütigungen. Bei Transfrauen ist diese Zahl mit 47 % und bei Transmännern mit 48 % etwa doppelt so hoch.

Darüber hinaus geht aus dem Bericht des Unabhängigen Sachverständigen der Vereinten Nationen für den Schutz vor Gewalt und Diskriminierung aufgrund der sexuellen Ausrichtung und der Geschlechtsidentität hervor, dass Konversionsmaßnahmen ein weltweites Phänomen sind, das junge LGBTIQ+-Personen unverhältnismäßig stark betrifft ([16]).

2.2 Politischer Kontext auf europäischer Ebene

Alle Menschen in der Europäischen Union sollten sich sicher fühlen und die Freiheit haben, ganz sie selbst zu sein. Gleichheit und Nichtdiskriminierung sind Grundwerte und Grundrechte, die in den EU-Verträgen und in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert sind.

([6]) Treffen der Organisatoren der Bürgerinitiative „Verbot von Konversionsmaßnahmen in der Europäischen Union“ mit Vertretern der Europäischen Kommission.
([7]) Europäisches Parlament, ordentliche Sitzung des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres, öffentliche Anhörung: Verbot von Konversionsmaßnahmen in der Europäischen Union, 2. März 2026.
([8]) Europäisches Parlament, Plenardebatte vom 25. März 2026.
([9]) Unabhängiger Sachverständiger der Vereinten Nationen für den Schutz vor Gewalt und Diskriminierung aufgrund der sexuellen Ausrichtung und der Geschlechtsidentität, Practices of so-called ‚conversion therapy‘, 1. Mai 2020.
([10]) Parlamentarische Versammlung des Europarats (PACE), Entschließung 2534 (2026): Schutz von LGBTI-Personen vor „Konversionsmaßnahmen“, angenommen am 29. Januar 2026.
([11]) Ersetzt wurde dies durch „Geschlechtsinkongruenz“ im neuen Kapitel „Zustände mit Bezug zu sexueller Gesundheit“ der 11. Revision der Internationalen statistischen Klassifikation der Krankheiten und verwandter Gesundheitsprobleme (ICD-11).
([12]) World Medical Association statement on natural variations of human sexuality, angenommen auf der 64. Generalversammlung des Weltärztebundes, Oktober 2013.
([13]) World Psychiatric Association position statement on gender identity and same-sex orientation, attraction and behaviours, September 2016.
([14]) European Psychiatric Association statement on conversion ‘therapies’ and LGBTQ patients, Januar 2022.
([15]) Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, LGBTIQ equality at a crossroads – Progress and challenges, 2024.
([16]) Unabhängiger Sachverständiger der Vereinten Nationen für den Schutz vor Gewalt und Diskriminierung aufgrund der sexuellen Ausrichtung und der Geschlechtsidentität, Practices of so-called ‘conversion therapy’, 1. Mai 2020.

Präsidentin Ursula von der Leyen beauftragte Kommissionsmitglied Hadja Lahbib in ihrem Mandatsschreiben ([17]), eine neue Strategie für die Gleichstellung von LGBTIQ-Personen für die Zeit nach 2025 vorzuschlagen. Diese Strategie solle sich insbesondere darauf konzentrieren, gegen die anhaltende hassmotivierte Belästigung und Gewalt, auch im Internet, vorzugehen und Konversionstherapien zu verbieten.

In der am 8. Oktober 2025 angenommenen Strategie für die Gleichstellung von LGBTIQ+-Personen 2026-2030 ([18]) wurde angekündigt, dass „die Kommission geeignete Maßnahmen ergreifen [wird], um Konversionspraktiken zu bekämpfen, wobei ein besonderer Schwerpunkt auf der Unterstützung der Mitgliedstaaten liegt, die in diesem Bereich eine entscheidende Rolle spielen. … Bei der Entwicklung ihres Ansatzes zur Bekämpfung von Konversionspraktiken wird die Kommission insbesondere die jüngste europäische Bürgerinitiative ‚Verbot von Konversionsmaßnahmen in der Europäischen Union' berücksichtigen".

Der Schutz von LGBTIQ+-Personen vor Missbrauch, schädlichen Praktiken und Hass ist eine Priorität der Kommission und eine tragende Säule dieser Strategie. Es ist unerlässlich, alle Formen von Gewalt zu bekämpfen und zu verhindern und hasserfüllte Narrative zu unterbinden, um die gemeinsamen Werte der EU – Gleichheit, Menschenwürde und Achtung der Grundrechte für alle – zu wahren.

Das Europäische Parlament verurteilt in seiner Entschließung vom 29. April 2026 zu der Lage der Grundrechte in der Europäischen Union ([19]) „Konversionspraktiken, d. h. Praktiken zur Änderung, Unterdrückung oder Unterbindung der sexuellen Ausrichtung, der Geschlechtsidentität bzw. der geschlechtlichen Ausdrucksform einer Person, als Verletzung der Grundrechte und … fordert die Kommission diesbezüglich zudem mit Nachdruck auf, als Folgemaßnahme der Europäischen Bürgerinitiative ‚Verbot von Konversionsmaßnahmen in der Europäischen Union' einen Vorschlag für einen Rechtsakt zur Einführung eines Verbots von Konversionsmaßnahmen in allen Mitgliedstaaten vorzulegen". Eine ähnliche Forderung wurde in der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 29. April 2026 zu dem Bericht der Kommission über die Rechtsstaatlichkeit 2025 ([20]) und in der Entschließung vom 8. Februar 2024 zur Umsetzung der Strategie der EU für die Gleichstellung von LGBTIQ-Personen 2020-2025 ([21]) erhoben.

In den Schlussfolgerungen des Ratsvorsitzes zur Sicherheit von LGBTI-Personen in der Europäischen Union ([22]), die am 9. Juni 2023 mit Unterstützung von 25 Mitgliedstaaten angenommen wurden, werden die Mitgliedstaaten ersucht, im Rahmen ihrer nationalen Zuständigkeiten „LGBTI-Personen sowohl online als auch offline vor … schädlichen Praktiken, einschließlich gegen sie gerichteten ‚Konversionstherapien', zu schützen".

Darüber hinaus verabschiedete der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss am 29. April 2026 eine Stellungnahme zur Unterstützung der EBI, in der er der Kommission empfahl, „einen Vorschlag für ein rechtsverbindliches EU-weites Verbot von Konversionsmaßnahmen … [vorzulegen]. Das Verbot sollte sich auf alle Praktiken, einschließlich Werbung für Praktiken, erstrecken, die darauf abzielen, die sexuelle Ausrichtung, die Geschlechtsidentität und/oder den Ausdruck der Geschlechtlichkeit einer Person zu ändern, zu unterdrücken oder auszulöschen" ([23]).

Darüber hinaus nahm die Parlamentarische Versammlung des Europarats am 29. Januar 2026 eine Entschließung ([24]) an, in der sie die Mitgliedstaaten aufforderte, Konversionsmaßnahmen zu verbieten, die darauf abzielen, die sexuelle Ausrichtung oder die Geschlechtsidentität bzw. den Ausdruck der Geschlechtlichkeit einer Person zu ändern, einzuschränken, zu unterdrücken oder auszulöschen, und strafrechtliche Sanktionen vorzusehen. In der Entschließung heißt es, dass Maßnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung von Schäden, die durch Konversionsmaßnahmen verursacht werden, ein Gebot der öffentlichen Gesundheit und eine Frage der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sind. Zudem wird in der Entschließung die Bedeutung der persönlichen Autonomie bekräftigt, wie sie durch Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention geschützt ist. Auch eine Reihe von Maßnahmen zur Unterstützung und zum Schutz der Opfer, zu Schulungen und zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit wird darin vorgeschlagen.

([17]) Präsidentin Ursula von der Leyen, Mandatsschreiben an Hadja Lahbib, Mitglied der Kommission für Gleichberechtigung sowie Krisenvorsorge und -management, Europäische Kommission, 1. Dezember 2024.

([18]) Europäische Kommission, Eine Union der Gleichheit: Strategie für die Gleichstellung von LGBTIQ+-Personen 2026-2030 (COM(2025) 725 final).

([19]) Entschließung des Europäischen Parlaments vom 29. April 2026 zu der Lage der Grundrechte in der Europäischen Union 2024 und 2025 (P10_TA(2026)0146).

([20]) Entschließung des Europäischen Parlaments vom 29. April 2026 zu dem Bericht der Kommission über die Rechtsstaatlichkeit (P10_TA(2026)0147).

([21]) Entschließung des Europäischen Parlaments vom 8. Februar 2024 zur Umsetzung der Strategie der EU für die Gleichstellung von LGBTIQ-Personen 2020-2025 (P9_TA(2024)0076).

([22]) Rat der Europäischen Union, Schlussfolgerungen des Vorsitzes zur Sicherheit von LGBTI-Personen in der Europäischen Union, 9. Juni 2023.

([23]) Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, Stellungnahme „Verbot von Konversionsmaßnahmen in der EU", verabschiedet am 29. April 2026 (SOC/854-EESC-2025).

([24]) Parlamentarische Versammlung des Europarats (PACE), Entschließung 2534 (2026): Schutz von LGBTI-Personen vor „Konversionsmaßnahmen", angenommen am 29. Januar 2026.

2.3 **Nationaler Rechtsrahmen**

Bislang haben acht Mitgliedstaaten Gesetze zum Verbot von Konversionsmaßnahmen erlassen ([25]). Der Geltungsbereich dieser Gesetze variiert, aber im Allgemeinen stellen sie Versuche, die sexuelle Ausrichtung oder Geschlechtsidentität einer Person – und in den meisten Fällen auch den Ausdruck der Geschlechtlichkeit – zu ändern oder zu unterdrücken, verwaltungsrechtlich unter Strafe. Die meisten dieser nationalen Gesetze sehen verschärfte Strafen für Straftaten gegen Minderjährige oder schutzbedürftige Erwachsene vor. Zu den Sanktionen gehören in allen Fällen Geldstrafen und in den meisten Fällen auch Freiheitsstrafen. Auch die Werbung für Konversionsmaßnahmen ist nach all diesen nationalen Rechtsvorschriften verboten.

3. **REAKTION AUF DIE EUROPÄISCHE BÜRGERINITIATIVE**

Die Organisatoren der EBI fordern die Kommission auf, i) „einen Richtlinienvorschlag zur Erweiterung der Liste der Straftaten mit europäischer Dimension um Konversionsmaßnahmen und/oder zur Änderung der Gleichbehandlungsrichtlinie (2008) zwecks Aufnahme eines Verbots dieser Maßnahmen [vorzulegen]“, ii) „die Opferschutzrichtlinie um Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Konversionsmaßnahmen zu erweitern“, iii) „eine nicht bindende Entschließung [anzunehmen], in der ein generelles Verbot von Konversionsmaßnahmen in der EU gefordert wird“.

Abschließend fordern die Organisatoren der EBI, dass „[a]lle Mitgliedstaaten … ein Verbot von Konversionsmaßnahmen einführen [sollten]“.

Als Reaktion auf die Initiative betont die Kommission Folgendes:

a) Die Kommission beabsichtigt, 2027 eine Empfehlung der Kommission anzunehmen, in der die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, in ihrem Rechtsrahmen ein Verbot von Konversionsmaßnahmen vorzusehen.

b) Sie ist hingegen der Auffassung, dass es aus den nachstehend dargelegten Gründen nicht wirksam wäre, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union im Sinne des Artikels 11 Absatz 4 EUV vorzulegen.

3.1 **Annahme einer Empfehlung der Kommission zur Verwirklichung des Ziels der EBI**

Die Kommission beabsichtigt, eine Empfehlung, d. h. einen Rechtsakt auf der Grundlage des Artikels 292 AEUV, anzunehmen, um LGBTIQ+-Personen, insbesondere die schutzbedürftigsten unter ihnen, zu schützen und Konversionsmaßnahmen zu bekämpfen, die darauf ausgerichtet sind, die sexuelle Ausrichtung, die Geschlechtsidentität bzw. den Ausdruck der Geschlechtlichkeit einer Person zu ändern, einzuschränken oder zu unterdrücken. Eine Empfehlung der Kommission dürfte den wesentlichen Zielen der EBI gerecht werden.

Durch Annahme einer Empfehlung wird die Kommission die entscheidende Rolle der Mitgliedstaaten in diesem Bereich anerkennen und diese dabei unterstützen, Konversionsmaßnahmen zu verbieten, und nationale Initiativen zur Ausweitung des gesetzlichen Verbots auf die gesamte EU fördern.

In der Empfehlung, die sich auf bewährte Verfahren bei bestehenden Verboten von Konversionsmaßnahmen in den Mitgliedstaaten stützen wird, sollen alle Mitgliedstaaten aufgefordert werden, ein entsprechendes Verbot einzuführen. Die Kommission wird auch erwägen, in die Empfehlung Vorschläge für ergänzende Maßnahmen aufzunehmen, z. B. Maßnahmen für einen unkomplizierteren Zugang zur Justiz und zur Erleichterung der Entschädigung von Opfern und Überlebenden auf der Grundlage der rechtlichen Verpflichtungen, die sich aus der Opferschutzrichtlinie ergeben, wenn Konversionsmaßnahmen unter Strafe gestellt werden, sowie Schulungen für Fachkräfte im Bereich psychische Gesundheit und andere Angehörige der Gesundheitsberufe.

Die Kommission beabsichtigt, die Mitgliedstaaten aufzufordern, Informationen zur Umsetzung der Empfehlung in ihrem nationalen Kontext vorzulegen, damit der Stand ihrer Umsetzung vor Ort beurteilt werden kann.

Der Ausarbeitung der Empfehlung wird ein strukturierter Dialog zu dem Thema vorausgehen, den die Kommission über die Sachverständigengruppe für LGBTIQ+-Gleichstellung anstoßen wird. Dieser Gruppe, die Teil der Hochrangigen Gruppe für Nichtdiskriminierung, Gleichstellung und Vielfalt ist, gehören Vertreter der Mitgliedstaaten, der Kommission und Interessenträger an.

Darüber hinaus wird die Kommission, wie in der Strategie für die Gleichstellung von LGBTIQ+-Personen angekündigt, ein LGBTIQ+-Politikforum mit LGBTIQ+-Organisationen der Zivilgesellschaft einrichten. Das erste Treffen dieses Forums wird vor Ende 2026 in Brüssel stattfinden und Konversionsmaßnahmen zum Gegenstand haben.

([25]) Belgien, Deutschland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Zypern, Malta und Portugal.

Schließlich hat die Kommission, wie ebenfalls in der Strategie für die Gleichstellung von LGBTIQ+-Personen angekündigt, eine Studie über Konversionsmaßnahmen in Auftrag gegeben, die die Grundlage für die Empfehlung der Kommission bilden und auf Aspekte wie das Maß an Zwang und Druck, das mit solchen Maßnahmen verbunden ist, eingehen wird.

3.2 **Gründe, aus denen kein Vorschlag für einen Rechtsakt der Union im Sinne des Artikels 11 Absatz 4 EUV vorgelegt wird**

Die Kommission erklärt in ihrem Registrierungsbeschluss, dass „nicht ausgeschlossen werden [kann], dass die Kommission **auf Grundlage von Artikel 83 Absatz 1 AEUV eine Erweiterung der Liste der Straftaten mit europäischer Dimension** um bestimmte erzwungene Konversionsmaßnahmen vorschlagen könnte, wenn die Voraussetzungen dieser Bestimmung hinreichend begründet sind und insbesondere sofern diese Konversionsmaßnahmen als Fälle ‚besonders schwerer Kriminalität … [eingestuft werden könnten], die aufgrund der Art oder der Auswirkungen der Straftaten oder aufgrund einer besonderen Notwendigkeit, sie auf einer gemeinsamen Grundlage zu bekämpfen, eine grenzüberschreitende Dimension haben'".

Ein neuer Legislativvorschlag auf Grundlage dieses Artikels würde in einem ersten Schritt die Schaffung einer neuen Rechtsgrundlage durch einen einstimmigen Beschluss des Rates zur Erweiterung der Liste der Straftaten mit europäischer Dimension erfordern. Die in Artikel 83 Absatz 1 AEUV aufgeführten Straftaten betreffen Bereiche besonders schwerer Kriminalität mit grenzüberschreitender Dimension. Nur wenn der Rat die Liste der Straftaten mit europäischer Dimension erweitern würde, könnte die Kommission in einem zweiten Schritt auf dieser neuen Rechtsgrundlage eine Richtlinie vorschlagen.

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Einleitung einer solchen Initiative zur Erweiterung der Liste der Straftaten nach Artikel 83 Absatz 1 AEUV das Phänomen der Konversionsmaßnahmen nicht wirksam bekämpfen würde. Auch wenn nicht ausgeschlossen werden kann, dass bestimmte erzwungene Konversionsmaßnahmen das Kriterium des Bezugs zu Bereichen besonders schwerer Kriminalität mit grenzüberschreitender Dimension erfüllen, dürfte dies nur bei einem kleinen Teil dieser Maßnahmen der Fall sein.

Der **Vorschlag** der Kommission aus dem Jahr 2008 für eine **Gleichbehandlungsrichtlinie** ([26]) hat das Ziel, den Schutz vor Diskriminierung aus Gründen der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung über den Bereich der Beschäftigung hinaus zu erweitern. Nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 stützt sich der Vorschlag nunmehr auf Artikel 19 AEUV, sodass nach Zustimmung des Europäischen Parlaments Einstimmigkeit im Rat erforderlich ist.

Obwohl der Vorschlag seit fast 18 Jahren im Rat erörtert wird und die überwiegende Mehrheit der Mitgliedstaaten die Annahme des vom belgischen Ratsvorsitz im ersten Halbjahr 2024 vorgelegten Kompromisstextes ([27]) unterstützt, konnte bislang noch keine Einigung erzielt werden.

Etwaige neue Änderungen am derzeitigen Kompromisstext wären nicht Teil der Reaktion der Kommission auf die EBI, da der Rat für solche Änderungen zuständig ist. Darüber hinaus stünde die Verhängung eines Verbots von Konversionsmaßnahmen nicht im Einklang mit dem bereichsübergreifenden Schwerpunkt und Geltungsbereich des Vorschlags.

Die Kommission weist erneut darauf hin, dass ein **neuer Vorschlag für Legislativmaßnahmen auf der Grundlage des Artikel 19 AEUV** vorgelegt werden könnte, wenn Konversionsmaßnahmen eine Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts oder der sexuellen Ausrichtung im Sinne dieses Artikels darstellen würden. Auch wenn einige dieser Maßnahmen dieses Kriterium wahrscheinlich erfüllen würden, hält die Kommission einen neuen Vorschlag nach Artikel 19 AEUV nicht für das wirksamste Mittel, um die Ziele der EBI zu erreichen, insbesondere angesichts der Schwierigkeiten, die mit einer einstimmigen Annahme durch den Rat verbunden wären.

Darüber hinaus heißt es im Registrierungsbeschluss: „Bezüglich der Einführung von Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz der Opfer von Konversionsmaßnahmen könnte die Kommission **auf Grundlage von Artikel 82 Absatz 2 AEUV Änderungen an der Richtlinie 2012/29/EU über die Rechte von Opfern (Opferschutzrichtlinie)** vorschlagen".

([26]) Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung ungeachtet der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung (KOM(2008) 426 endg.).

([27]) Richtlinie zur Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung (Artikel 19) – Fortschrittsbericht (10817/24).

Die Kommission hält es nicht für gerechtfertigt, neue Änderungen an der Opferschutzrichtlinie ([28]) vorzuschlagen. Im Anschluss an den Vorschlag der Kommission für eine Überarbeitung der Opferschutzrichtlinie vom Juli 2023 ([29]) einigten sich die beiden gesetzgebenden Organe im Dezember 2025 vorläufig auf eine überarbeitete Opferschutzrichtlinie ([30]). Die neuen Vorschriften werden die Rechte aller Opfer stärken, z. B. durch einen besseren Zugang zu Informationen und Unterstützung, eine erleichterte Anzeige von Straftaten, einen besseren Schutz der personenbezogenen Daten der Opfer, eine verstärkte individuelle Begutachtung der Bedürfnisse der Opfer, einen erleichterten Zugang zu einer Entschädigung durch den Täter und eine bessere Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen den Personen, die mit den Opfern in Kontakt treten. Opfer sexueller Gewalt werden von gezielten und integrierten Unterstützungsdiensten profitieren, die auch den Zugang zu Diensten im Bereich der sexuellen und reproduktiven Gesundheit umfassen.

Soweit Konvertierungsmaßnahmen nach nationalem Recht unter Strafe gestellt werden, gelten die Bestimmungen der in nationales Recht umgesetzten Richtlinie für die Opfer solcher Straftaten.

In der Richtlinie wird betont, dass Opfern mit besonderen Bedürfnissen besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte, um sie vor sekundärer und wiederholter Viktimisierung, Einschüchterung und Vergeltung zu schützen. Opfer müssen einer individuellen Begutachtung unterzogen werden, damit besondere Schutzbedürfnisse ermittelt werden und festgestellt wird, ob und inwieweit ihnen Sondermaßnahmen zugutekommen würden. In Mitgliedstaaten, in denen Konversionsmaßnahmen unter Strafe gestellt werden, sollten die Opfer solcher Maßnahmen daher von dem in der Richtlinie vorgesehenen Schutz- und Unterstützungsrahmen profitieren, so auch von der individuellen Begutachtung und dem Zugang zu geeigneten Unterstützungsdiensten.

Schließlich ist die Kommission der Auffassung, dass die **Annahme eines Vorschlags für eine Empfehlung des Rates** es nicht ermöglichen würde, die Ziele der EBI umfassend und effizient zu erreichen. Was die Möglichkeit betrifft, eine Empfehlung des Rates auf der Grundlage des Artikels 83 Absatz 1 AEUV in Verbindung mit Artikel 292 AEUV vorzuschlagen, lässt sich derzeit nicht beurteilen, ob bestimmte Konversionsmaßnahmen in einen Bereich „besonders schwerer Kriminalität mit grenzüberschreitender Dimension“ im Sinne des Artikels 83 Absatz 1 AEUV fallen könnten. Was die Möglichkeit betrifft, eine Empfehlung des Rates auf der Grundlage des Artikels 19 AEUV in Verbindung mit Artikel 292 AEUV vorzuschlagen, so würden die oben dargelegten Herausforderungen für Legislativmaßnahmen auf der Grundlage des Artikels 19 AEUV auch für eine solche Empfehlung gelten.

4. SCHLUSSFOLGERUNG UND AUSBLICK

Als Reaktion auf die Europäische Bürgerinitiative „Verbot von Konversionsmaßnahmen in der EU“ beabsichtigt die Kommission, im Jahr 2027 eine Empfehlung anzunehmen, mit der die wesentlichen Ziele der EBI erreicht werden dürften.

Die Empfehlung soll sich auf bewährte Verfahren im Zusammenhang mit bestehenden Verboten von Konversionsmaßnahmen in den Mitgliedstaaten stützen. Ihr wird ein umfassender Konsultationsprozess – unter anderem über die Sachverständigengruppe für LGBTIQ+-Gleichstellung und das neue LGBTIQ+-Politikforum – vorausgehen. Auch die Ergebnisse einer von der Kommission in Auftrag gegebenen Studie zu diesem Thema werden in die Empfehlung einfließen.

Die Empfehlung der Kommission hat das Ziel,

— den Mitgliedstaaten vorzuschlagen, Konversionsmaßnahmen in ihrer nationalen Rechtsordnung zu verbieten,

— LGBTIQ+-Personen zu schützen und Konversionsmaßnahmen zu bekämpfen, die auf ihre sexuelle Ausrichtung oder Geschlechtsidentität bzw. den Ausdruck ihrer Geschlechtlichkeit ausgerichtet sind,

— das empfohlene Verbot von Konversionsmaßnahmen durch Empfehlungen für andere Maßnahmen, z. B. Schulungen für Angehörige der Gesundheitsberufe, zu ergänzen,

— die Mitgliedstaaten zu ersuchen darzulegen, wie die Empfehlung in ihrem nationalen Rahmen umgesetzt wird, damit diese Umsetzung beurteilt werden kann.

([28]) Richtlinie 2012/29/EU über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz der Opfer von Straftaten.

([29]) Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2012/29/EU über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2001/220/JI (COM(2023) 424 final).

([30]) Pressemitteilung des Rates: Die EU stärkt Schutz und Unterstützung der Opfer von Straftaten, 10. Dezember 2025.