

28. TAGUNG
Straßburg, 24. – 26. März 2015

CG/2015(28)9PROV
9. Februar 2015

Garantie der Rechte von Lesben, Homosexuellen, Bisexuellen und Transgender-Personen (LGBT): Eine Verantwortung der Städte und Regionen Europas

Ausschuss für aktuelle Angelegenheiten
Berichterstatterin¹ : Yoomi RENSTRÖM, Schweden (R, SOC)

Entschliessungsentwurf (zur Abstimmung).....	2
Empfehlungsentwurf (zur Abstimmung).....	6

Zusammenfassung

Der Bericht zeigt die Diskriminierung und die Probleme auf, mit denen Lesben, Homosexuelle, Bisexuelle und Transgender-Personen (LGBT) zu kämpfen haben. Er gibt konkrete Empfehlungen zur Beseitigung der Hindernisse für die Achtung der Rechte der LGBT-Personen, ausgehend von guten Praktiken und Strategien, die sich als effizient erwiesen haben. Er unterstreicht, dass alle Menschen frei geboren sind, die gleiche Würde und die gleichen Rechte haben. Sexuelle Orientierung und Geschlechtsidentität sind oft die Ursache der verbotenen Diskriminierung. Trotz zahlreicher internationaler Texte über die Normen im Bereich der Menschenrechte sind LGBT jedoch in ganz Europa tief verankerten Vorurteilen, Feindseligkeiten und täglicher Diskriminierung ausgesetzt. Weder kulturelle, traditionelle oder religiöse Werte, noch Regeln einer « vorherrschenden Kultur » können Hassreden oder andere Formen der Diskriminierung rechtfertigen, auch nicht aufgrund der sexuellen Orientierung oder der Geschlechtsidentität. Kriminalisierung, soziale Ausgrenzung, Gewalt und Diskriminierung von LGBT sind weit verbreitet, dem muss Einhalt geboten werden.

Der Schutz und die Förderung der Menschenrechte sind eine geteilte Verantwortung aller Kompetenzebenen. Die Gemeinden und Regionen sind jedoch aufgrund ihrer engen Beziehung zu den Bürgern und ihren gewählten Vertretern auf diesen Ebenen am besten in der Lage, die Situation der Menschenrechte zu analysieren, Probleme aufzuzeigen und Maßnahmen zur Abhilfe zu ergreifen. Sie spielen eine wichtige Rolle bei der Bekämpfung der Diskriminierung und der Förderung der Gleichstellung. Es ist ihre Pflicht, ganz konkret die Rechte aller Bürger zu schützen.

Der Bericht gibt praktische Empfehlungen zur Entwicklung einer Kultur der Menschenrechte, für einen effizienten Schutz und die garantierte Umsetzung der Politik und Dienste frei von Diskriminierung.

¹ L: Kammer der Gemeinden / R: Kammer der Regionen
EPP/CCE: Europäische Volkspartei im Kongress
SOC: Sozialistische Gruppe
ILDG: Unabhängige und liberaldemokratische Gruppe
ECR: Europäische Konservative und Reformisten
NR: Mitglieder, die keiner politischen Gruppe des Kongresses angehören

ENTSCHLIESSUNGSENTWURF²

1. Alle Menschen werden frei geboren und genießen die gleiche Würde und die gleichen Rechte. Die sexuelle Orientierung und die Geschlechtsidentität gehören zu den Gründen für ein Diskriminierungsverbot. Doch trotz der zahlreichen internationalen Texte über Menschenrechtsnormen sehen sich in ganz Europa lesbische, schwule, bisexuelle und Transgender-Personen (LGBT) immer noch tief verwurzelten Vorurteilen, Feindseligkeiten und weitverbreiteter Diskriminierung ausgesetzt.³

2. Weder (kulturelle, traditionelle noch religiöse) Werte noch die Regeln einer „dominierenden Kultur“ können als Begründung herangezogen werden, um Hassreden oder eine andere Form der Diskriminierung, einschließlich aufgrund der sexuellen Orientierung oder Geschlechtsidentität, zu rechtfertigen. Die Kriminalisierung, soziale Ausgrenzung und Marginalisierung von LGBT-Personen und Gewalt gegen LGBT-Personen sind weitverbreitet und müssen unterbunden werden.⁴

3. Der Schutz und die Förderung der Menschenrechte liegen in der Verantwortung aller Regierungsebenen, allerdings sind die gewählten Amtsträger auf der kommunalen und regionalen Ebene aufgrund ihrer engen Beziehung zu den Bürgern besonders geeignet, die Menschenrechtslage zu analysieren, die bestehenden Probleme zu benennen und Maßnahmen zu ergreifen, um diese Probleme zu beheben.⁵ Die kommunale und regionale Ebene ist ausschlaggebend für die Bekämpfung von Diskriminierung und die Erreichung der Gleichstellung, und es ist die oberste Pflicht dieser Stellen, die Rechte aller Bürger uneingeschränkt zu schützen.

4. Obwohl diese Verbindung zwischen der Bedeutung der unmittelbaren Nähe zu den Bürgern und der Wirksamkeit der kommunalen und regionalen Politik zur Bekämpfung von Diskriminierung und Ungleichheit bereits besteht, wissen die Stellen auf diesen Ebenen nicht immer, wie man an diese Probleme herangehen und die Rechte von LGBT-Personen garantieren soll. Es entsteht der Eindruck, dass die Bekämpfung der Diskriminierung von LGBT-Personen selten explizit von den kommunalen und regionalen Verwaltungen behandelt wird. Obwohl nur in geringem Umfang Daten zur Verfügung stehen, zeigen vorliegende Studien, dass relativ wenige Stellen LGBT-Fragen in ihre politische Agenda aufnehmen. Eine LGBT-Politik fehlt auffällig in der Politik ländlicher Gebiete.

2. Vorläufiger Entschließungs- und Empfehlungsentwurf, der am 15. Oktober 2014 vom Ausschuss für aktuelle Angelegenheiten angenommen wurde.

Mitglieder des Ausschusses:

F. Mukhametshin (Vorsitz), M. Byrne (1. stellv. Vorsitz; Stellvertreter: P. Ryan Bugler), J. Neumann, (2. stellv. Vorsitz), V. Udovychenko, (3.stellv. Vorsitz), M. S. Luca (4. stellv. Vorsitz), E. Yeritsyan (5. stellv. Vorsitz), L. Aadel, S. Aliyeva, A.I. Alos Lopez, A. Ambros, P. B. Andersen, A. Antosova, L. Andrysiak, G. Arnardottir, E. Argiris, S. Barnes (Stellvertreter: S. Khatun), J. Barska, A. Besko, L. Blaskovicova (Stellvertreter: A. Aftanasova), S. Bohatyrychuk-Kryvko, A. Boff, A. Bidav E. Campbell-Clark, M. Catovic, Y. Celik, L. Cederskjold, P. Chesneau (Stellvertreter: M. Bove), A. Cook, Z. Damjanovski, C. Dejonghe, Z. Dragunkina, N. Dirginciene, J. V. Den Hout, I. Emic, B. Fleck, E. Flyvholm, J.-L. Gaultier (Stellvertreter: A.Huard), F. Gezmis, D. Ghisletta, K. Gloanec-Maurin, G. Grzelak, H. Himmelsbach, M.Kardinar, M. Kazandzhiev, A.Kordfelder, A. Koopmanschap, L. Kovacs, H. Kuhn-Theis, V. Lazary, I. Linge, M. Mahnke, G.M. Mallia, H. Marva, M. Medaric, Y. Mishcheryakov, M. Mirov, C. Naudi Baixench, C. Oppitz-Plörer (Stellvertreter: S.Huber), S. Orlova, N.Palova, A. Pellizzari, L. Perikli, N. Pilius, C. Popa, N. Rafik-Elmrini, C. Raimbert, A. Ravins, F. Ramos, M. Reyes Lopez, R. Rohr, N. Rosu, N. Rybak, M. Ryo, Y. Rzayeva, A. Sokolov, M. Subasioglu, J.-L. Testud, G. Tkemaladze, R. Toccaceli, B. Toce, M. Toscani, S.Quaghebeur, L. Vecchi, L. S. Vennesland, P. Vrizedou, J.Warmisham, J. Watson, P. Weidig, U. Wüthrich-Pelloli.

N.B.: Die Namen der Mitglieder, die an der Abstimmung teilnahmen, sind kursiv gedruckt.

Sekretariat des Ausschusses: S. Cankoçak.

3. Entschließung 1728 (2010) der Parlamentarischen Versammlung über Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung und Geschlechtsidentität.

4. Empfehlung CM/Rec(2010)5 des Ministerkomitees über Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung aufgrund von sexueller Orientierung oder Geschlechtsidentität

5 Entschließung 296 (2010)REV des Kongresses über die Rolle der Gemeinden und Regionen bei der Umsetzung der Menschenrechte.

5. Diese Lücken können durch eine Zusammenarbeit und den Austausch guter Praxisbeispiele zwischen den kommunalen und regionalen Stellen, aber auch durch eine mehrstufige Zusammenarbeit zwischen den Behörden der Zentralregierung, den kommunalen und regionalen Stellen, Fachstellen, Interessengruppen und Freiwilligenorganisationen geschlossen werden. Dank der Zusammenarbeit kann der Schutz der Menschenrechte effektiver gestaltet werden, und in Zeiten der Wirtschafts- und Finanzkrisen und Sparmaßnahmen ist der Austausch politischer Ansätze, Ideen und guter Praxisbeispiele nicht nur wünschenswert, sondern notwendig, um begrenzte Ressourcen zu bündeln.

6. Die Zusammenarbeit mit LGBT-Interessengruppen wird darüber hinaus zur Annahme einer informierten und gut abgestimmten Politik führen, bei der Belange von LGBT-Personen integriert werden und sichergestellt wird, dass die politischen Maßnahmen die Forderungen aller Bürger erfüllen. LGBT-Personen können nicht allein über ihre sexuelle Orientierung oder Geschlechtsidentität definiert werden, sie sind Teil der politischen Maßnahmen, die für alle Bürger ergriffen werden, und diese Maßnahmen müssen die Vielfalt reflektieren.

7. Informierte und gut abgestimmte politische Maßnahmen werden den Zugang von LGBT-Personen zu ihren sozialen Rechten, u.a. Bildung, Beschäftigung, Wohnen, und zu anderen Waren und Dienstleistungen verbessern. Bei diesen Rechten handelt es sich um grundlegende soziale Menschenrechte, die von der Europäischen Sozialcharta (ESC) und anderen internationalen Menschenrechtstexten garantiert werden. Allerdings sehen sich LGBT-Personen häufig Diskriminierung ausgesetzt, wenn sie versuchen, diese Rechte wahrzunehmen.

8. Damit einhergehend haben europäische Bürger auch das Recht auf eine sichere und geschützte Stadt, die im größtmöglichen Umfang frei von Verbrechen, Gesetzesverletzungen und Aggression ist. Es ist die kommunale Ebene, auf der die Folgen von Verbrechen und das Gefühl der Unsicherheit am stärksten empfunden werden. LGBT-Personen werden häufig Opfer von Gewalt, sowohl zu Hause als auch an anderen Orten, und es müssen Maßnahmen ergriffen werden, um ihre Sicherheit zu erhöhen. Die kommunalen Stellen sind am besten positioniert, um politische Maßnahmen und Ansätze zu ergreifen, die eine sichere Umgebung fördern und Straftaten verhindern.⁶

9. Durch die Aufklärung der Bürger über LGBT-Themen und Kampagnen zur Förderung des gegenseitigen Respekts und Verständnisses kann ein wichtiger Beitrag geleistet werden, um die Achtung für die Menschenrechte von LGBT-Personen zu erhöhen. Negative Einstellungen müssen in Frage gestellt werden, Homophobie und Transphobie bekämpft und unterstützende Verbindungen zu allen Bürgern geschaffen werden. Durch die Einführung der Menschenrechtserziehung an den allen Schulen und allen informellen Bildungseinrichtungen können gründliche Kenntnisse über Menschenrechte und Menschenrechtsfragen vermittelt und die Achtung vor der Gleichheit und Würde aller Menschen erlernt werden. Auf diese Weise kann bereits in jungen Jahren eine Kultur der Menschenrechte bei allen Kindern entwickelt werden. Nur wenn man alle Menschen einer Gemeinschaft einbezieht und einschließt, können Menschenwürde und Vielfalt respektiert werden.

10. Politiker sind starke Antriebskräfte für die Förderung eines Wandels der Gesellschaft; sie können dazu beitragen, dass die Achtung der Menschenrechte nicht nur eine gesetzliche Pflicht ist, sondern ein von allen getragener Wert. Sie können aber auch aufgrund ihrer Stellung die öffentliche Meinung beeinflussen, weil sie in den Medien viel Aufmerksamkeit erhalten und viele Menschen ihre Informationen aus den Medien beziehen und so ihre Meinungen bilden. Aufgrund dieser Tatsache müssen sich Politiker und andere öffentliche Personen und Menschen in Machtpositionen jeglicher homophoben und transphoben Äußerungen enthalten und diese öffentlich verurteilen, um so dazu beizutragen, einen Dialog mit der LGBT-Gemeinde aufzubauen und das Vertrauen von LGBT-Personen zu gewinnen.

6. Die Europäische Städtecharta des Kongresses

11. Angesichts des Vorstehenden fordert der Kongress der Gemeinden und Regionen Europas die kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften auf:

a. im Hinblick auf die Entwicklung einer Kultur der Menschenrechte:

- i. einen eindeutigen, ganzheitlichen Aktionsplan für ihre Städte und Regionen anzunehmen, der der Vielfalt verpflichtet ist, die Achtung fördert und Diskriminierung ablehnt und von den politischen Richtlinien und den Praktiken geleitet ist, die im Anhang zu Empfehlung CM/Rec(2010)5 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung aufgrund von sexueller Orientierung oder Geschlechtsidentität enthalten sind;
- ii. sicherzustellen, dass ihre gewählten Amtsträger und andere Personen in Machtpositionen öffentlich alle Aufrufe zu und die Förderung von Hass, Intoleranz und Diskriminierung verurteilen;
- iii. Menschenrechtserziehung in die Lehrpläne der Schulen und anderen Bildungseinrichtungen aufzunehmen, die in ihre Zuständigkeit fallen, damit Kinder und Jugendliche über Menschenrechte aufgeklärt werden und die Bedeutung der Achtung von Gleichheit und Würde verstehen;
- iv. Aufklärungskampagnen und Bildungsmaßnahmen für die Allgemeinheit und alle Altersstufen durchzuführen, um Verständnis und die Achtung für LGBT-Personen zu entwickeln;
- v. Veranstaltungen und Aktivitäten über Vielfalt anlässlich spezifischer LGBT-Anlässe zu organisieren;

b. in Bezug auf den Menschenrechtsschutz:

- i. mit den Behörden der Zentralregierung, kommunalen und regionalen Stellen, Fachstellen, LGBT-Interessengruppen und Freiwilligenorganisationen zu kooperieren, um sicherzustellen, dass die Gesetze vollumfänglich die Menschenrechte von LGBT-Personen achten und dass die gesetzliche Bestimmungen auf allen Ebenen ergänzend und flächendeckend sind;
- ii. wo nationale Gesetze fehlen, kommunale Bestimmungen einzuführen, die diese Rechtslücken schließen;
- iii. mit LGBT-Interessengruppen und NRO für Menschenrechte zu kooperieren, um LGBT-Themen in bestehende und neue politische Maßnahmen aufzunehmen und auf diese Weise die Annahme einer informierten und abgestimmten Politik sicherzustellen, die die Vielfalt widerspiegelt;
- iv. gute Praxisbeispiele mit anderen kommunalen und regionalen Stellen auszutauschen, z. B. über das Rainbow Cities Network;

c. in Bezug auf die Gewährleistung einer diskriminierungsfreien Politik und diskriminierungsfreier Dienste:

- i. für die Bediensteten der öffentlichen Verwaltung und des öffentlichen Dienstes, aber auch für Dienstleister, die im Rahmen öffentlicher Ausschreibungen verpflichtet werden, eine eindeutige und flächendeckende Politik zur Bekämpfung von Diskriminierung und Belästigung umzusetzen;
- ii. sicherzustellen, dass alle Mitarbeiter kommunaler und regionaler Stellen sowie alle vertraglich verpflichteten Mitarbeiter privater Unternehmen ein entsprechendes Training zur Förderung von Toleranz und Akzeptanz und zur Gewährleistung der Achtung und Gleichbehandlung aller Bürger erhalten;
- iii. städtische LGBT-Koordinierungsstellen einzurichten, um die LGBT-Richtlinien aller städtischen Abteilungen abzustimmen, LGBT-Maßnahmen zu entwickeln, um den besonderen Bedürfnissen Rechnung zu tragen, Informationen zu LGBT-Themen und LGBT-Organisationen bereitzustellen und Unterstützung anzubieten;
- iv. Richtlinien zu erstellen, um die Menschenrechtsverpflichtungen zu erfüllen;

v. zusammen mit kommunalen LGBT-Gruppen eine Bestandsaufnahme der verfügbaren Dienste und des Zugangs zu diesen Diensten durchzuführen und alle Lücken zu schließen, indem man neue politische Maßnahmen ergreift, deren Relevanz und Wirksamkeit über eine laufende Überwachung sichergestellt werden.

12. Der Kongress fordert seinen Ausschuss für aktuelle Angelegenheiten auf, seine Zusammenarbeit mit LGBT-Interessengruppen fortzuführen, z. B. der ILGA Europe (International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans und Intersex Association; internationaler Dachverband schwul-lesbischer Organisationen), Transgender Europe und dem Rainbow Cities Network, um weiterhin die Achtung der LGBT-Rechte auf kommunaler und regionaler Ebene zu schützen.

EMPFEHLUNGSENTWURF

1. Alle Menschen werden frei geboren und genießen die gleiche Würde und die gleichen Rechte. Die sexuelle Orientierung und die Geschlechtsidentität gehören zu den Gründen für ein Diskriminierungsverbot. Doch trotz der zahlreichen internationalen Texte über Menschenrechtsnormen sehen sich in ganz Europa lesbische, schwule, bisexuelle und Transgender-Personen (LGBT) immer noch tief verwurzelten Vorurteilen, Feindseligkeiten und weitverbreiteter Diskriminierung ausgesetzt.⁷

2. Weder (kulturelle, traditionelle noch religiöse) Werte noch die Regeln einer „dominierenden Kultur“ können als Begründung herangezogen werden, um Hassreden oder eine andere Form der Diskriminierung, einschließlich aufgrund der sexuellen Orientierung oder Geschlechtsidentität, zu rechtfertigen. Die Kriminalisierung, soziale Ausgrenzung und Marginalisierung von LGBT-Personen und Gewalt gegen LGBT-Personen sind weitverbreitet und müssen unterbunden werden.⁸

3. Der Schutz und die Förderung der Menschenrechte ist eine Verantwortung, die von allen Machtebenen getragen wird. Allerdings kommt den nationalen Regierungen die wichtige Rolle zu, Gesetze zur Bekämpfung von Diskriminierung zu verabschieden, einen positiven Wandel in der Kultur und in den Einstellungen herbeizuführen und die Ursachen von Ungleichheit zu beheben, um so eine gerechtere und solidarischere Gesellschaft zu schaffen.

4. Der Bericht CG(26)5FINAL des Kongresses über die besten Praktiken zur Umsetzung der Menschenrechte auf kommunaler und regionaler Ebene in den Mitgliedstaaten des Europarats und in anderen Staaten unterstreicht, dass der Menschenrechtsschutz durch die mehrstufige Kooperation von Behörden der Zentralregierung, kommunalen und regionalen Stellen, Fachstellen und Freiwilligenorganisationen effektiver gestaltet werden kann.

5. In Anbetracht der obigen Ausführungen empfiehlt der Kongress der Gemeinden und Regionen dem Ministerkomitee, die Mitgliedstaaten des Europarats aufzufordern:

a. mit den kommunalen und regionalen Stellen, Fachstellen, LGBT-Interessengruppen und Freiwilligenorganisationen zu kooperieren, um sicherzustellen, dass die Gesetze vollumfänglich die Menschenrechte von LGBT-Personen achten und dass sich die gesetzlichen Bestimmungen auf allen Ebenen ergänzen und flächendeckend sind;

b. die verschiedenen Texte des Europarats, die die Achtung für die Rechte von LGBT-Personen fördern, umzusetzen, insbesondere die Empfehlung CM/Rec(2010)5 des Ministerkomitees über Maßnahmen zur Bekämpfung der Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung oder Geschlechtsidentität, die Entschlüsse der Parlamentarischen Versammlung 1728 (2010) über die Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung und Geschlechtsidentität und 1948 (2013) über die Bekämpfung von Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung und Geschlechtsidentität, und die Empfehlungen des Menschenrechtskommissars in dem Bericht „Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung und Geschlechtsidentität in Europa“.⁹

7. Entschließung 1728(2010) der Parlamentarischen Versammlung über Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung und Geschlechtsidentität.

8. Empfehlung CM/Rec(2010)5 des Ministerkomitees über Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung aufgrund von sexueller Orientierung oder Geschlechtsidentität

9. Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung und Geschlechtsidentität in Europa, Menschenrechtskommissar, September 2011.