



Brüssel, den 22. November 2016
(OR. en)

14284/16

Interinstitutionelles Dossier:
2008/0140 (CNS)

SOC 687
ANTIDISCRIM 66
JAI 929
MI 701
FREMP 182

BERICHT

Absender:	Vorsitz
Empfänger:	Ausschuss der Ständigen Vertreter / Rat
Nr. Vordok.:	14282/16 SOC 686 ANTIDISCRIM 65 JAI 928 MI 700 FREMP 181
Nr. Komm.dok.:	11531/08 SOC 411 JAI 368 MI 246
Betr.:	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 – Sachstandsbericht

I. EINLEITUNG

Die Kommission hat am 2. Juli 2008 einen Vorschlag für eine Richtlinie des Rates angenommen, die darauf abzielt, den Schutz vor Diskriminierung aus Gründen der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung auf Bereiche außerhalb des Arbeitsplatzes auszuweiten. Die vorgeschlagene horizontale Gleichbehandlungsrichtlinie würde bestehende EG-Rechtsvorschriften¹ in diesem Bereich ergänzen und eine Diskriminierung aus den oben genannten Gründen in folgenden Bereichen verbieten: Sozialschutz, einschließlich sozialer Sicherheit und Gesundheitsdiensten, Bildung sowie Zugang zu Gütern und Dienstleistungen einschließlich Wohnraum.

¹ Insbesondere die Richtlinien 2000/43/EG, 2000/78/EG und 2004/113/EG des Rates.

Eine große Mehrheit der Delegationen hat den Vorschlag prinzipiell begrüßt, wobei viele Delegationen befürworten, dass mit der Richtlinie der bestehende Rechtsrahmen vervollständigt werden soll, indem alle vier Diskriminierungsgründe in einem horizontalen Ansatz behandelt werden.

Die meisten Delegationen haben bekräftigt, wie wichtig die Förderung der Gleichbehandlung als gemeinsamer gesellschaftlicher Wert in der EU ist. Mehrere Delegationen haben insbesondere auf die Bedeutung dieses Vorschlags im Kontext der Umsetzung des VN-Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen verwiesen. Einige Delegationen hätten sich jedoch ehrgeizigere Bestimmungen hinsichtlich der Diskriminierung wegen einer Behinderung gewünscht.

Einige Delegationen messen zwar der Bekämpfung von Diskriminierungen große Bedeutung bei, haben jedoch in der Vergangenheit die Notwendigkeit des Kommissionsvorschlags in Frage gestellt, da er ihrer Ansicht nach die nationale Zuständigkeit in bestimmten Punkten verletzt und im Widerspruch zu den Grundsätzen der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit steht. Zwei Delegationen haben noch einen allgemeinen Vorbehalt. Einige andere Delegationen lehnen die Einbeziehung des Sozialschutzes und der Bildung in den Geltungsbereich weiterhin ab.

Einige Delegationen haben zudem Präzisierungen verlangt und Bedenken insbesondere in Bezug auf die mangelnde Rechtssicherheit, die Aufteilung der Zuständigkeiten und die praktischen, finanziellen und rechtlichen Auswirkungen des Vorschlags geäußert.

Derzeit haben alle Delegationen nach wie vor allgemeine Prüfungsvorbehalte zu dem Vorschlag. CZ, DK, MT und UK haben Parlamentsvorbehalte. Die Kommission hat ihren ursprünglichen Vorschlag in diesem Stadium bestätigt und hat weiterhin einen Prüfungsvorbehalt zu jedweden Änderungen ihres Vorschlags.

Das Europäische Parlament hat seine Stellungnahme im Rahmen des Konsultationsverfahrens am 2. April 2009 abgegeben². Nachdem der Vertrag von Lissabon am 1. Dezember 2009 in Kraft getreten ist, fällt der Vorschlag nun unter Artikel 19 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union; mithin ist im Anschluss an die *Zustimmung* des Europäischen Parlaments Einstimmigkeit im Rat erforderlich.

² Siehe Dokument A6-0149/2009. Ulrike Lunacek (AT/LIBE/Grüne/Europäische Freie Allianz) ist vom neu gewählten Parlament zur Berichterstatterin ernannt worden.

II. DIE BERATUNGEN DES RATES UNTER SLOWAKISCHEM VORSITZ

Die Gruppe "Sozialfragen" hat die Prüfung des Vorschlags³ fortgesetzt; sie konzentrierte sich dabei vor allem auf die Wechselwirkung zwischen den in der vorgeschlagenen Richtlinie und in anderen EU-Rechtsvorschriften sowie in dem vorgeschlagenen europäischen Rechtsakt zur Barrierefreiheit⁴ enthaltenen Bestimmungen über Barrierefreiheit für Menschen mit Behinderungen. Die Gruppe hat zudem die in der vorgeschlagenen horizontalen Gleichbehandlungsrichtlinie enthaltene Ausnahmeregelung, durch die es gestattet würde, Personen bestimmter Altersgruppen bessere Zugangsbedingungen einzuräumen, und die Auswirkungen dieser Ausnahmeregelung auf die Bestimmungen zur Regelung der Beweislast geprüft. Bei den Beratungen wurden auch der Zuständigkeitsbereich der nationalen Gleichbehandlungsstellen und die Frage des "universellem Design" angesprochen.

Die Formulierungsvorschläge des Vorsitzes⁵ wurden von den Delegationen als sehr hilfreicher Beitrag zu den Verhandlungen begrüßt. Die Beratungen in der Gruppe lassen sich wie folgt zusammenfassen:

a) **Verhältnis zwischen den Bestimmungen zur Barrierefreiheit für Menschen mit Behinderungen in der vorgeschlagenen Richtlinie und den Bestimmungen in anderen Rechtsvorschriften der EU**

Nach einer ersten Aussprache hat der Vorsitz drei Optionen vorgelegt, um die Wechselwirkungen zwischen den Vorschriften zur Barrierefreiheit für Menschen mit Behinderungen zu präzisieren, die in der vorgeschlagenen Richtlinie und in anderen EU-Rechtsvorschriften – einschließlich dem vorgeschlagenen europäischen Rechtsakt zur Barrierefreiheit – enthalten sind.

³ Die Sitzungen haben am 7. Juli und am 18. November stattgefunden.

⁴ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen (Dok. 14799/15).

⁵ Siehe Dokumente 10561/16 und 13060/16.

Option A⁶ sieht die *automatische Erfüllung* der Barrierefreiheitsanforderungen der Richtlinie vor, wenn andere Rechtsvorschriften der Union detaillierte Normen bzw. Spezifikationen für die Zugänglichkeit vorgeben. Anders ausgedrückt hätten Wirtschaftsbeteiligte, die sektorspezifische Rechtsvorschriften einhalten, eine Garantie, dass sie den Barrierefreiheitsanforderungen der vorgeschlagenen horizontalen Gleichbehandlungsrichtlinie ebenfalls genügen. Sollten sektorspezifische Vorschriften jedoch nicht ordnungsgemäß umgesetzt werden, so könnte sich *ein Kläger* trotzdem auf die horizontale Richtlinie berufen und wegen Diskriminierung klagen.

Die Kommission hat die vorläufige Ansicht geäußert, dass Option A das richtige Maß an Flexibilität und Rechtssicherheit gewährleisten könnte.

Bei Option B⁷ würden ein Erwägungsgrund und entsprechende Bestimmungen in den Text aufgenommen, wonach detaillierte Normen bzw. Spezifikationen nach dem Unionsrecht *Vorrang* vor der vorgeschlagenen Richtlinie *haben sollten*, gemäß dem Grundsatz "lex specialis derogat legi generali".

Bei Option C würde ein Erwägungsgrund in die Richtlinie aufgenommen, wonach detaillierte Normen bzw. Spezifikationen für die Zugänglichkeit von bestimmten Gütern oder Dienstleistungen oder entsprechende angemessene Vorkehrungen nach dem Unionsrecht *berücksichtigt werden sollten*, wenn ein Kläger Tatsachen darlegt, die darauf schließen lassen, dass unmittelbare oder mittelbare Diskriminierung vorliegt.⁸ Nach diesem Ansatz wäre es Menschen mit Behinderungen nach wie vor möglich, ihre Rechte im Rahmen der vorgeschlagenen horizontalen Richtlinie geltend zu machen, wenn sie der Ansicht sind, diskriminiert worden zu sein – wenn z. B. detailliertere sektorspezifische Rechtsvorschriften zur Barrierefreiheit mangelhaft umgesetzt wurden.

⁶ Artikel 4 Absatz 9, Artikel 4a Absatz 4 und Erwägungsgrund 19e.

⁷ Artikel 4 und 4a sowie Erwägungsgrund 19e.

⁸ Erwägungsgrund 23a.

Die Delegationen betonten, wie wichtig es sei, höchstmögliche Rechtssicherheit zu gewährleisten, und erbaten sich mehr Zeit, um die verschiedenen Optionen, von denen jede eine gewisse Unterstützung fand, zu prüfen. Einige Delegationen betonten insbesondere, wie wichtig es sei, den Opfern mutmaßlicher Diskriminierung Rechtsbehelfe zur Verfügung zu stellen.

In den Beratungen zeigte sich, dass die spezifische Wechselwirkung zwischen der vorgeschlagenen Richtlinie und sektorbezogenen Rechtsvorschriften, insbesondere in den Bereichen *Verkehr* und *Kommunikation*, noch geklärt werden muss.

b) Vermutung der Nichtdiskriminierung im Rahmen besserer Zugangsbedingungen, die Personen bestimmter Altersgruppen eingeräumt werden

Als generelle Regel ist in der vorgeschlagenen Richtlinie die Verteilung der Beweislast vorgesehen: wenn *der Kläger* Tatsachen darlegt, die auf eine mutmaßliche Diskriminierung schließen lassen, obliegt der *beklagten Partei* der Nachweis, dass keine Diskriminierung gegeben ist (Umkehr der Beweislast). Die Situation ist allerdings komplizierter, wenn es um die Ausnahmeregelung geht, die es beispielsweise Wirtschaftsbeteiligten erlaubt, bestimmten Altersgruppen günstigere Zugangsbedingungen einzuräumen, um ihre wirtschaftliche, kulturelle und soziale Integration zu fördern. Es könnte einerseits argumentiert werden, dass die Möglichkeit für angemessene Ausnahmen bestehen müsse, um in besonderen und begründeten Fällen eine günstigere Behandlung zu ermöglichen. Andererseits sollten solche Ausnahmen vom Grundsatz der Gleichbehandlung nicht unwiderlegbar werden.

Im Bemühen, diese beiden Erwägungen in Einklang zu bringen, hat der Vorsitz zwei Optionen vorgelegt.

Bei Option I⁹ würde es nicht als diskriminierend gelten, bestimmten Altersgruppen günstigere Zugangsbedingungen einzuräumen, um ihre wirtschaftliche, kulturelle und soziale Integration zu fördern. Eine solche Annahme hat zur logischen Konsequenz, dass *der Kläger* die Beweislast für die Widerlegung tragen sollte, wenn er die unterschiedliche Behandlung als diskriminierend erachtet.

Bei Option II würde die Vermutung der Nichtdiskriminierung gestrichen und stattdessen die Förderung der wirtschaftlichen, kulturellen oder sozialen Integration von Menschen bestimmter Altersgruppen als ein legitimes Ziel definiert werden. Die Beweislast würde im Rahmen der oben erwähnten generellen Regel der Verteilung der Beweislast der beklagten Partei zufallen. Damit bliebe es den Gerichten überlassen, zu entscheiden, ob die eingesetzten Mittel zur Erreichung des legitimen Zieles angemessen und erforderlich waren.

Jede der beiden vorgelegten Optionen fand eine gewisse Unterstützung. Eine Reihe von Delegationen sprach sich dafür aus, den allgemeinen Grundsatz der Umkehr der Beweislast in allen Fällen beizubehalten (d. h. *der Beklagte* solle stets nachweisen, dass keine Diskriminierung vorliegt, wenn der Kläger Tatsachen darlegt hat, die auf eine mutmaßliche Diskriminierung schließen lassen). Andere sprachen sich dafür aus, dass es stets eine Möglichkeit geben sollte, die Angemessenheit der Vorzugsbehandlung bestimmter Altersgruppen zu überprüfen.

Eine Delegation vertrat die Auffassung, dass es Wirtschaftsbeteiligten auch erlaubt sein sollte, Menschen mit Behinderungen günstiger zu behandeln.

⁹ Artikel 2 Absatz 6, Artikel 2 Absatz 6a und Artikel 8; Erwägungsgründe 14a und 24a (neu).

c) **Zuständigkeitsbereich nationaler Gleichbehandlungsstellen**¹⁰

Es war eine Bestimmung in den Text des Richtlinienentwurfs aufgenommen worden, durch die der Zuständigkeitsbereich der Gleichbehandlungsstellen dahin gehend ausgedehnt wurde, dass die "Stelle(n)" nach Artikel 12 Absatz 3 auch für die von der Richtlinie 2000/78/EG (Beschäftigung und Beruf) erfassten Bereiche zuständig wäre(n). Der Vorsitz hat in seinen Formulierungsvorschlägen diese Bestimmung durch die Hinzufügung einer Bezugnahme auf diese Bestimmung in Artikel 1 und durch Anpassung des Wortlauts von Artikel 12 Absatz 3 präzisiert. Die Gruppe hat die Ausweitung des Zuständigkeitsbereichs der Gleichbehandlungsstellen auf die Bereiche Beschäftigung und Beruf befürwortet. Einige Delegationen sind jedoch eher dafür, dass die Ausweitung durch eine gesonderte Änderung der Richtlinie 2000/78/EG eingeführt wird.

d) **Bezugnahme auf "universelles Design"**¹¹

Das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen enthält den Begriff "universelles Design", der ein Design von Produkten, Umfeldern, Programmen und Dienstleistungen bezeichnet, die von allen Menschen im größtmöglichen Umfang genutzt werden können, ohne dass eine Anpassung oder ein spezielles Design erforderlich ist.

In seinen Formulierungsvorschlägen hat der Vorsitz eine "weiche" Verpflichtung in die Artikel eingefügt, nach der Forschung und Entwicklung auf dem Gebiet der universell gestalteten Güter und Dienstleistungen "betrieben bzw. gefördert" werden soll. Es gab breite Unterstützung für die Einbeziehung des Begriffs "universelles Design" in den Text. Einige Delegationen sprachen sich jedoch dafür aus, diese Frage nur in den Erwägungsgründen zu thematisieren.

¹⁰ Erwägungsgrund 27 und Artikel 1 und 12 Absatz 3.

¹¹ Artikel 4 Absatz 8 und Erwägungsgrund 19d.

III. NOCH OFFENE FRAGEN

Die oben erläuterten Fragen und verschiedene andere offene Punkte müssen weiter erörtert werden, unter anderem die folgenden:

- der Geltungsbereich der Richtlinie, wobei einige Delegationen die Einbeziehung des Sozialschutzes und der Bildung in den Geltungsbereich ablehnen,
- die noch offenen Aspekte der Aufteilung der Zuständigkeiten und die Subsidiarität sowie
- die Rechtssicherheit hinsichtlich der Verpflichtungen, die in der Richtlinie festgelegt werden sollen.

Weitere Einzelheiten zu den Standpunkten der Delegationen finden sich in den Dokumenten 10916/16 und 14282/16.

IV. FAZIT

Unter slowakischem Vorsitz wurden bei den erörterten Fragen greifbare Fortschritte erzielt. Dennoch steht fest, dass weitere Anstrengungen und politische Beratungen vonnöten sind, bevor die erforderliche Einstimmigkeit im Rat erzielt werden kann.
