



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 26. November 2014

**Interinstitutionelles Dossier:
2008/0140 (CNS)**

15819/1/14
REV 1

SOC 807
EGC 52
JAI 916
MI 920
FREMP 216

BERICHT

des Vorsitzes
an den Ausschuss der Ständigen Vertreter (1. Teil) / Rat
vom: 26. November 2014

Nr. Vordok.: 15377/14 SOC 741 EMPL 157 EGC 47 JAI 857 MI 871 FREMP 199
Nr. Komm.dok.: 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 Richtlinie würde bestehende EG-Rechtsvorschriften¹ in diesem Bereich ergänzen und eine Diskriminierung aus den obengenannten Gründen in folgenden Bereichen verbieten: Sozialschutz, einschließlich sozialer Sicherheit und Gesundheitsdiensten, soziale Vergünstigungen, 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 dem Vorschlag 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 sozialer 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. Jedoch hätten sich einige Delegationen ehrgeizigere Bestimmungen hinsichtlich der Diskriminierung wegen einer Behinderung gewünscht.

Einige Delegationen räumen zwar der Bekämpfung von Diskriminierungen große Bedeutung ein, haben jedoch in der Vergangenheit die Notwendigkeit des Kommissionsvorschlags in Frage gestellt, ist, da er ihrer Ansicht nach die nationale Zuständigkeit in bestimmten Punkten verletzt und im Widerspruch zu den Grundsätzen der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit steht.

Einige andere 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 erhalten alle Delegationen allgemeine Prüfungsvorbehalte zu dem Vorschlag aufrecht. CZ, DK, FR, MT und UK erhalten Parlamentsvorbehalte aufrecht. Die Kommission hat unterdessen ihren ursprünglichen Vorschlag in diesem Stadium bestätigt und einen Prüfungsvorbehalt zu jedweden Änderungen ihres Vorschlags aufrechterhalten.

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.

II. DIE BERATUNGEN DES RATES UNTER ITALIENISCHEM VORSITZ

Die Gruppe "Sozialfragen" hat ihre Prüfung des Vorschlags unter italienischem Vorsitz³ fortgesetzt und sich dabei insbesondere auf die Bestimmungen hinsichtlich der Diskriminierung wegen einer Behinderung konzentriert. Diese Formulierungsvorschläge⁴ fanden die allgemeine Unterstützung der Kommission und wurden von den Delegationen als Schritt in die richtige Richtung begrüßt. Zu den wichtigsten Punkten der Beratungen zählen folgende:

- 1) **Zugänglichkeit und angemessene Vorkehrungen für Menschen mit Behinderungen**
 - a) **Kriterien für die Bestimmung "einer unverhältnismäßigen Belastung" (Artikel 4b)**

Der Vorsitz hat in seinen Formulierungsvorschlägen die Kriterien für die Bestimmung *einer unverhältnismäßigen Belastung* in einem einzigen Artikel zusammengefasst, in dem sowohl die Zugänglichkeit als auch angemessene Vorkehrungen (Artikel 4b) behandelt werden. Der Vorsitz hat darüber hinaus die Kriterien präzisiert, so dass 1) der Häufigkeit und Dauer der Verwendung der betreffenden Güter und Dienstleistungen und 2) der Häufigkeit und Dauer der Beziehung zum Verkäufer oder Dienstleistungserbringer in jeweils eigenen Erwägungen Rechnung getragen werden sollte. Einige Delegationen hielten eine weitere Klärung für erforderlich.

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

³ Sitzungen vom 15. September, 28. Oktober und 17. November 2014.

⁴ Siehe Dokumente 12228/14 und 14499/14.

b) Innovative Maßnahmen (Erwägungsgründe 20aa und 20b)

Die Formulierungsvorschläge des Vorsitzes enthalten eine unverbindliche Bestimmung, in der die Mitgliedstaaten ersucht werden, *innovative Maßnahmen* zu ergreifen, um Menschen mit Behinderungen den Zugang zu kulturellen Infrastrukturen und Aktivitäten zu gewährleisten. Die Delegationen unterstützten diesen Ansatz weitgehend, manche hätten allerdings eine weitergefasste Formulierung bevorzugt, um alle Sektoren einzubeziehen. Der Vorsitz hat ferner eine Bestimmung aufgenommen, mit der zu innovativen Maßnahmen zwecks Gewährleistung der angemessenen Vorkehrungen aufgefordert wird.

2) Geltungsbereich der Bestimmungen hinsichtlich der Diskriminierung wegen einer Behinderung (Art. 3, Art. 4 Abs. 8 und Art. 15)

a) Gestaltung und Herstellung von Gütern (Artikel 4 Absatz 8)

Der Vorsitz hat *die Gestaltung und Herstellung von Gütern* bezüglich der Elemente, die für die *Zugänglichkeit* für Menschen mit Behinderungen sorgen, im Geltungsbereich des Richtlinienentwurfs beibehalten. Einige Delegationen stellten diesen Ansatz jedoch in Frage, da er ihrer Ansicht nach zu vage und unrealistisch sei. Die Kommission verteidigte die Einbeziehung der Gestaltung und Herstellung von Gütern und verwies darauf, dass die Bestimmungen zum Verbot einer unverhältnismäßigen Belastung auch in diesem Zusammenhang gelten würden.

b) Beförderungsdienste (Artikel 15)

Der Vorsitz hat vorgeschlagen, dass in Artikel 15 eher auf "*Beförderungsdienste*" als auf "Fahrzeuge" verwiesen werden sollte, damit Bushaltestellen, Bahnhöfe, Abfertigungsgebäude usw. ebenso wie Fahrzeuge unter diese Bestimmung fallen. Einige Delegationen baten um eine weitere Präzisierung des Geltungsbereichs und der praktischen Auswirkungen der Bestimmungen auf Beförderungsdienste.

c) Ausnahmen für Fälle, in denen detaillierte Normen für die Zugänglichkeit gelten (Artikel 4b Absatz 3)

Die Bestimmungen des Richtlinienentwurfs über Zugänglichkeit und angemessene Vorkehrungen für Menschen mit Behinderungen gelten nicht, wenn in den Rechtsvorschriften der Europäischen Union *detaillierte Normen oder Spezifikationen* für die Zugänglichkeit oder für angemessene Vorkehrungen in Bezug auf bestimmte Güter oder Dienstleistungen festgelegt sind. In diesem Zusammenhang hat die Gruppe mit der Prüfung der Frage begonnen, ob auf *nationaler Ebene* geltende detaillierte Normen für die Zugänglichkeit von den Bestimmungen der Richtlinie ausgenommen werden könnten. Die Kommission hat nicht ausgeschlossen, eine Lösung für das zugrundeliegende Problem zu finden; die Ziele der Richtlinie müssten allerdings erreicht werden.

d) "Rechtsakt für die Zugänglichkeit"

Einige Delegationen haben in Verbindung mit dem Richtlinienentwurf betont, dass es wichtig sei, dass die Kommission in nächster Zukunft einen Vorschlag für einen "Rechtsakt für die Zugänglichkeit" vorlegt. Ein derartiges Instrument würde vor allem auf den Binnenmarkt abstellen, d. h. mit ihm würden Hindernisse für den freien Waren- und Dienstleistungsverkehr beseitigt. Gemäß den derzeitigen Bestimmungen des Richtlinienentwurfs wären die unter den "Rechtsakt für die Zugänglichkeit" fallenden Güter und Dienstleistungen von den Bestimmungen des Richtlinienentwurfs ausgenommen.

3) Umsetzungszeitplan (Artikel 15)

Der Vorsitz hat für die Erfüllung der Pflicht, die Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten, zwei getrennte Fristen gesetzt: *fünf Jahre* nach der Annahme bei *neuen Gebäuden, Einrichtungen, Beförderungsdiensten und Infrastrukturen* und *20 Jahre* nach der Annahme bei *bereits bestehenden Gebäuden, Einrichtungen, Beförderungsdiensten und Infrastrukturen*. Bestimmte Delegationen stellten die Unterscheidung zwischen neuen und alten Gebäuden in Frage bzw. erbaten eine Präzisierung.

Manche Delegationen waren der Ansicht, dass die Umsetzung der Richtlinie mehr Zeit erfordern würde, bzw. es den Mitgliedstaaten ermöglicht werden sollte, eine Fristverlängerung zu beantragen. Die Kommission äußerte sich zugunsten einer einzigen realistischen Frist.

4) Berichterstattung (Artikel 15 Absatz 4, Artikel 16 und Erwägungsgrund 28)

Der Vorsitz hat in seine Formulierungsvorschläge *flexible die Berichterstattung betreffende Bestimmungen* aufgenommen: Es sollten regelmäßige Berichte und die Überwachung der erzielten Fortschritte berücksichtigt werden (Erwägungsgrund 28), und die Mitgliedstaaten werden ersucht, "gegebenenfalls" Daten zu erheben und die Wirksamkeit der einschlägigen Maßnahmen zu überwachen und zu beurteilen; dies könnte anhand von Maßnahmen wie der Festlegung von Bezugswerten oder messbaren Zielvorgaben oder der Erhebung relevanter qualitativer oder quantitativer Daten bewerkstelligt werden. (Artikel 15). Darüber hinaus erstatten die Mitgliedstaaten der Kommission alle fünf Jahre Bericht.

III. NOCH OFFENE FRAGEN

Auch verschiedene andere offene Fragen müssen weiter diskutiert werden, unter anderem die folgenden:

- der allgemeine Geltungsbereich, wobei einige Delegationen die Einbeziehung des sozialen Schutzes und der Bildung in den Geltungsbereich ablehnen,
- verschiedene Aspekte der Bestimmungen hinsichtlich der Diskriminierung wegen einer Behinderung, einschließlich ihrer Kohärenz mit dem VN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen,
- weitere Aspekte der Aufteilung der Zuständigkeiten und die Subsidiarität sowie
- die Rechtssicherheit in der Richtlinie insgesamt.

Nähere Angaben zu den Standpunkten der Delegationen sind in den Dokumenten 12891/14, 14862/14 und 15612/14 enthalten.

IV. MÖGLICHE WEITERE SCHRITTE

Der Vorsitz hat zur Kenntnis genommen, dass bereits einige Jahre seit der Annahme des Vorschlags durch die Kommission vergangen sind, und dass eingehende Erörterungen und Neuformulierungen in der Gruppe nicht zum erwünschten Durchbruch geführt haben. Er hat zu einer offenen und ernsthaften Beratung über die möglichen weiteren Schritte eingeladen und ferner festgestellt, dass die vorgeschlagene Richtlinie von der neuen Kommission als eine Priorität angesehen wird. Er hat zwar betont, dass das Erzielen eines allseitigen Einvernehmens über das Dossier das bevorzugte Ergebnis darstellt, er jedoch auch der Ansicht ist, dass es angesichts des langwährenden Stillstands im Rat nunmehr erforderlich ist, alle möglichen Lösungen zu erkunden, auch die Lösung einer verstärkten Zusammenarbeit einer Gruppe von Mitgliedstaaten in dem unter den Vorschlag fallenden Bereich.⁵

Einige Delegationen waren der Ansicht, dass eine verstärkte Zusammenarbeit nicht der richtige Weg ist und verwiesen insbesondere auf die Bedeutung der Kohärenz, die beim Schutz der Grundrechte gewährleistet werden muss, und auf mögliche negative Auswirkungen auf die Funktionsweise des Binnenmarkts. Unter Verweis darauf, dass es sich bei der Gleichbehandlung um eines der Ziele der Europäischen Union handelt, die in den Verträgen festgelegt sind, drängte auch die Kommission auf einhellige Zustimmung für die Richtlinie.

Unter Verweis auf die Entwicklung ihrer nationalen Systeme sowie die im Verlauf der langwährenden Verhandlungen in den Text aufgenommenen Änderungen riefen einige Delegationen zu einer neuen Folgenabschätzung durch die Kommission auf, da sie Informationen über die finanziellen Auswirkungen der im Richtlinienentwurf enthaltenen Bestimmungen hinsichtlich der Diskriminierung wegen einer Behinderung benötigten. Andere Delegationen wiederum sowie die Kommission stellten die Notwendigkeit einer neuen Folgenabschätzung auf EU-Ebene zum jetzigen Zeitpunkt in Frage, da bereits zwei Folgenabschätzungen für den Vorschlag vorliegen: eine wurde von der Kommission zum ursprünglichen Vorschlag erstellt, die andere wurde vom Europäischen Parlament ausgearbeitet und im Februar 2014 vorgelegt.

⁵ Siehe Dok. 15166/14.

V. FAZIT

Unter italienischem Vorsitz wurden deutliche Fortschritte erzielt, insbesondere beim Thema Zugänglichkeit und angemessene Vorkehrungen für Menschen mit Behinderungen sowie bei den Bestimmungen zu regelmäßigen Berichten und zur Überwachung der Fortschritte. Als ein gutes Zeichen nach den Beratungen über die weiteren Schritte kann die breite Unterstützung für die Entwicklung von Mindeststandards in diesem Bereich auf EU-Ebene gewertet werden. Es sind jedoch noch weitere Beratungen vonnöten, bevor die erforderliche Einstimmigkeit über den Richtlinienentwurf erzielt werden kann.
