



Brüssel, den 23. November 2015
(OR. en)

13877/1/15
REV 1

Interinstitutionelles Dossier:
2008/0140 (CNS)

SOC 649
ANTIDISCRIM 13
JAI 841
MI 703
FREMP 253

BERICHT

Absender: Vorsitz

Empfänger: Ausschuss der Ständigen Vertreter / Rat

Nr. Vordok.: 13773/15 SOC 645 ANTIDISCRIM 12 JAI 827 MI 698 FREMP 245

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 Richtlinie würde bestehende EG-Rechtsvorschriften ¹ in diesem Bereich ergänzen und eine Diskriminierung aus den obengenannten 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 sehr 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 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. 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. Eine Delegation hält einen allgemeinen Vorbehalt aufrecht. 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 halten alle Delegationen allgemeine Prüfungsvorbehalte zu dem Vorschlag aufrecht. CZ, DK, MT, PL und UK halten Parlamentsvorbehalte aufrecht. Die Kommission hat 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 LUXEMBURGISCHEM VORSITZ

Die Gruppe "Sozialfragen" hat die Prüfung des Vorschlags fortgesetzt³; sie konzentrierte sich dabei insbesondere auf die Bestimmungen über den Zugang von Menschen mit Behinderungen zu Gütern und Dienstleistungen sowie auf die Frage, ob diese Bestimmungen mit dem VN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vereinbar sind. Die Formulierungsvorschläge des Vorsitzes⁴ trafen bei der Kommission im Großen und Ganzen auf Zustimmung und wurden von den Delegationen weitgehend als Schritt in die richtige Richtung begrüßt. In der Gruppe wurden hauptsächlich folgende Punkte erörtert:

Geplanter Vorschlag für einen Rechtsakt über die Zugänglichkeit

Die Delegationen baten um weitere Informationen zum Zeitplan für die Annahme des Kommissionsvorschlags für einen Rechtsakt über die Zugänglichkeit, der voraussichtlich ausführliche Bestimmungen enthalten wird, mit denen der Zugang von Menschen mit Behinderungen zu auf dem Binnenmarkt gehandelten Gütern und Dienstleistungen sichergestellt werden soll. Der Kommissionsvertreter konnte noch keinen genauen Zeitpunkt nennen, äußerte jedoch die Hoffnung, dass der Vorschlag vor Ende des Jahres vorgelegt wird. In diesem Zusammenhang schlugen einige Delegationen vor, die Zugänglichkeitsbestimmungen zu gegebener Zeit aus dem Anwendungsbereich der vorgeschlagenen Gleichbehandlungsrichtlinie herauszunehmen und ausschließlich im Rechtsakt über die Zugänglichkeit zu behandeln. Der Kommissionsvertreter wies darauf hin, dass die vorgeschlagene Gleichbehandlungsrichtlinie und der geplante Vorschlag für einen Rechtsakt über die Zugänglichkeit einander ergänzten.

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 25. September und vom 5. November.

⁴ Siehe Dokumente 10598/15 und 13125/15.

"In verhältnismäßiger Weise verwirklicht Zugänglichkeit" (Erwägungsgrund 19b)

In seinen Formulierungsvorschlägen hatte der Vorsitz in Erwägungsgrund 19b den folgenden Satz hinzugefügt: "Die Zugänglichkeit sollte als in verhältnismäßiger Weise verwirklicht gelten, wenn Menschen mit Behinderungen tatsächlich und gleichberechtigt mit anderen Zugang zu den Dienstleistungen haben, die bestimmte Gebäude, Einrichtungen, Beförderungsdienste und Infrastrukturen für die Öffentlichkeit erbringen bzw. der Öffentlichkeit anbieten sollen, selbst wenn nicht alle Teile des betreffenden Gebäudes bzw. der betreffenden Einrichtung oder Infrastruktur für Menschen mit Behinderungen zugänglich sind." Mehrere Delegationen äußerten Bedenken gegen diesen neuen Wortlaut, vor allem im Hinblick auf seine Vereinbarkeit mit dem VN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, das keine Bezugnahme auf eine unverhältnismäßige Belastung enthält.

Universelles Design (Artikel 4 Absatz 8 und Erwägungsgrund 19d)

In seinen Formulierungsvorschlägen hat der Vorsitz die Bestimmungen über den Grundsatz des universellen Designs überarbeitet und den Erwägungsgründen einen Satz hinzugefügt, in dem dazu aufgerufen wird, universell gestaltete Güter und Dienstleistungen zu erforschen und zu entwickeln und für das universelle Design bei der Entwicklung von Standards und Leitlinien zu werben, um schrittweise die Zugänglichkeit von Gütern und Dienstleistungen sicherzustellen. Die entsprechende Bestimmung, wonach Artikel 4 (*Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen*) "für die Gestaltung und Herstellung von Gütern [gilt], es sei denn, dies würde eine unverhältnismäßige Belastung darstellen", wurde in Erwartung weiterer Beratungen in eckige Klammern gesetzt. Einige Delegationen vertraten die Ansicht, dass diese verbindliche Bestimmung mit dem weniger strengen Ansatz, der in den Erwägungsgründen verfolgt werde und auch dem im VN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen gewählten Ansatz besser entspreche, in Einklang gebracht werden sollte, während andere Delegationen erklärten, sie bezweifelten, dass der Grundsatz des universellen Designs auf Güter angewendet werden könne.

Detaillierte Normen bzw. Spezifikationen (Artikel 4 Absatz 9 und Artikel 4a Absatz 4)

Im Richtlinienentwurf wird bekräftigt, dass den Rechtsvorschriften der Union, in denen detaillierte Normen bzw. Spezifikationen für die Zugänglichkeit von bestimmten Gütern oder Dienstleistungen festgelegt sind, Vorrang einzuräumen ist. In seinen Formulierungsvorschlägen hatte der Vorsitz die einschlägige Bestimmung von Artikel 4b Absatz 3 nach Artikel 4 Absatz 9 und Artikel 4a Absatz 4 verschoben, so dass die "Zugänglichkeit" und die "angemessenen Vorkehrungen" voneinander getrennt behandelt werden.

Einige Delegationen befürworteten die Änderung, warfen jedoch zugleich die Frage auf, ob eine derartige Bestimmung in Bezug auf angemessene Vorkehrungen notwendig sei. Andere Delegationen halten die bisherige Fassung, in der die Zugänglichkeit und die angemessenen Vorkehrungen zusammen behandelt werden, für besser; es sei nicht immer klar, ob bestimmte Bestimmungen in spezifischen Rechtsvorschriften als Zugänglichkeit oder als angemessene Vorkehrung zu definieren seien (z.B. Rechtsvorschriften, wonach Fluggesellschaften verpflichtet seien, Fluggästen mit eingeschränkter Mobilität Unterstützung anzubieten).

Nach Ansicht einer Delegation sollte in Artikel 4 Absatz 9 auf Bereiche Bezug genommen werden, in denen die EU die Zuständigkeit besitze, detaillierte Normen bzw. Spezifikationen auszuarbeiten, und nicht nur auf Bereiche, in denen die EU ihre Zuständigkeiten bereits ausgeübt habe.

Umsetzungszeitplan (Artikel 15)

Der Vorsitz hat vorgeschlagen, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet sein sollen, der Kommission ihren Zeitplan für die schrittweise Umsetzung der Maßnahmen mitzuteilen, die erforderlich sind, um sicherzustellen, dass genügend Wohnungen für Menschen mit Behinderungen verfügbar sind. Außerdem schlug der Vorsitz vor, Änderungen an dem Zeitplan vorzunehmen, um die Zugänglichkeit in Bezug auf Gebäude, Einrichtungen, Beförderungsdienste und Infrastrukturen sicherzustellen. Der Vorsitz schlug insbesondere vor, die Frist von fünf Jahren für neue Einheiten von der (fakultativen) Frist von 20 Jahren für bereits bestehende Einheiten zu trennen und die letztgenannte Frist mit der Verpflichtung, die schrittweise Umsetzung während des Zeitraums von 20 Jahren sicherzustellen, und mit der Verpflichtung, der Kommission einen Aktionsplan und einen Zeitplan zu übermitteln, zu verknüpfen.

Die Gruppe begrüßte weitgehend, dass der schrittweisen Umsetzung mehr Bedeutung beigemessen wird. Gleichwohl baten mehrere Delegationen um eine Präzisierung der konkreten Verpflichtungen und Berichterstattungsanforderungen. Der Kommissionsvertreter betonte, dass getrennte Bestimmungen für neue und bereits bestehende Gebäude, Einrichtungen, Beförderungsdienste und Infrastrukturen notwendig seien, und erinnerte die Delegationen daran, dass es im eigenen Interesse der Mitgliedstaaten liege, langfristige Pläne für eine schrittweise Umsetzung aufzustellen, wobei die Verpflichtung, solche Pläne vorzulegen, angesichts der Länge der Fristen gerechtfertigt sei.

Der Kommissionsvertreter wies zudem darauf hin, dass es letztlich dem Rat obliege, die Fristen für die Umsetzung der verschiedenen Bestimmungen der Richtlinie festzulegen, einschließlich der Frist für die Sicherstellung der Zugänglichkeit in Bezug auf Wohnraum.

Kulturell und historisch bedeutende Gebäude und Stätten

Einige Delegationen waren der Ansicht, dass die Notwendigkeit, kulturell und historisch bedeutende Gebäude und Stätten zu schützen, im Text stärker zum Ausdruck kommen sollte, und dass in einigen Fällen sogar eine Abweichung von den Zugänglichkeitsanforderungen gerechtfertigt sei. Der Kommissionsvertreter entgegnete jedoch, dass die Beschädigung eines historisch bedeutenden Gebäudes als eine unverhältnismäßige Belastung einzustufen sei; daher seien im Rahmen der Richtlinie keine Maßnahmen erforderlich, um gefährdete Gebäude und Stätten zugänglich zu machen.

Vereinbarkeit des Richtlinienentwurfs mit den VN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen

Verschiedene Mitgliedstaaten hatten in ihren Antworten⁵ auf den unter dem vorangegangenen Vorsitz verteilten Fragebogen darauf hingewiesen, dass die Vereinbarkeit der vorgeschlagenen Gleichbehandlungsrichtlinie mit dem VN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen sichergestellt sein müsse. Die Gruppe hat diesen Aspekt anhand einer vom Vorsitz erstellten Vergleichstabelle erörtert und sich dabei auf folgende Hauptfragen konzentriert⁶:

Einige Delegationen erinnerten daran, dass das VN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen kein Kriterium für eine *unverhältnismäßige Belastung* enthält, und forderten, dass diesbezüglich die Vereinbarkeit sichergestellt wird. Folglich müsse die Zugänglichkeit jederzeit angestrebt werden, selbst dann, wenn eine schrittweise Umsetzung vorgesehen sei.

Einige Delegationen forderten, dass Artikel 4 Absatz 8 mit dem letzten Satz des Erwägungsgrunds 19d in Einklang gebracht wird, der den einschlägigen Bestimmungen über das universelle Design im VN-Übereinkommen besser entspreche. Einige Delegationen erklärten, sie bezweifelten, dass der Grundsatz des universellen Designs auf *Güter* angewendet werden könne.

⁵ Siehe Dokument 8333/1/15.

⁶ Siehe auch die vorstehenden Ausführungen zum "universellen Design".

Eine Delegation vertrat die Ansicht, dass Artikel 4 Absatz 6, in dem auf die gemeinschaftlichen Teile von Gebäuden Bezug genommen wird, und Artikel 4a Absatz 3, in dem auf strukturelle Änderungen an Wohngebäuden Bezug genommen wird, nicht mit dem VN-Übereinkommen vereinbar sei.

Unter Hinweis darauf, dass das VN-Übereinkommen keine Umsetzungsfristen enthalte, stellte eine Delegation die Frage, ob der Richtlinienentwurf nicht ebenfalls flexibler gestaltet werden könne.

In seiner Antwort auf die Forderungen nach mehr Vereinbarkeit zwischen dem VN-Übereinkommen und dem Richtlinienentwurf erinnerte der Kommissionsvertreter die Delegationen daran, dass die Rechtsordnung der EU autonom sei – ungeachtet der Tatsache, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten das VN-Übereinkommen unterzeichnet und ratifiziert haben. Demnach müssten die Grundprinzipien und -gedanken des VN-Übereinkommens in der Richtlinie gewahrt und ein gewisses Maß an Angleichung erreicht werden, doch sei man nicht verpflichtet, das VN-Übereinkommen sklavisch zu kopieren, was den Geltungsbereich der Richtlinie, ihre einzelnen Bestimmungen oder das Umsetzungsverfahren betreffe. Folglich werde beispielsweise der Geltungsbereich des Richtlinienentwurfs nicht durch das VN-Übereinkommen bestimmt, sondern durch die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten der Union, was wiederum bedeute, dass es rechtlich unmöglich sei, das gesamte VN-Übereinkommen mittels einer EU-Richtlinie umzusetzen. Beschlössen die Mitgliedstaaten nämlich, die vorgeschlagene Richtlinie abzulehnen, wären sie nach wie vor verpflichtet, das VN-Übereinkommen umzusetzen. Umgekehrt könne die Richtlinie – falls die Mitgliedstaaten dies beschließen – in mancher Hinsicht über das VN-Übereinkommen hinausgehen, indem beispielsweise eine Frist für die Umsetzung festgelegt werde (was der VN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen auch tatsächlich gefordert habe).

Der Kommissionsvertreter betonte außerdem, dass das für den Begriff der Zugänglichkeit geltende Kriterium der unverhältnismäßigen Belastung, das im VN-Übereinkommen nicht enthalten sei, gleichwohl einen wichtigen Bestandteil des Richtlinienentwurfs darstelle. Im Wesentlichen werde mit der vorgeschlagenen Richtlinie ein ausgewogenes Verhältnis zwischen einem verbindlichen Ansatz (einschließlich Umsetzungsfristen) und kompensatorischen Elementen (einschließlich des Begriffs der unverhältnismäßigen Belastung und der vorgeschlagenen schrittweisen Umsetzung) hergestellt.

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,
- die noch offenen Aspekte der Aufteilung der Zuständigkeiten und die Subsidiarität sowie
- die Rechtssicherheit hinsichtlich der Verpflichtungen, die in der Richtlinie festgelegt werden sollen.

Nähere Angaben zu den Standpunkten der Delegationen sind in den Dokumenten 12342/15 und 13773/15 enthalten.

IV. FAZIT

Unter luxemburgischem Vorsitz wurden deutliche Fortschritte erzielt, insbesondere bei den Bestimmungen betreffend Behinderungen. Dennoch steht fest, dass weitere Beratungen vornöten sind, bevor die erforderliche Einstimmigkeit erzielt werden kann.