

Brüssel, den 11. November 2025
(OR. en)

14921/25

Interinstitutionelles Dossier:
2008/0140(CNS)

ANTIDISCRIM 103
FREMP 300
GENDER 195
JAI 1592
MI 869
SOC 728

VERMERK

Absender:	Vorsitz
Empfänger:	Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat
Nr. Vordok.:	14287/25
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 – <i>Fortschrittsbericht</i>

I. EINLEITUNG

Die Kommission hat am 2. Juli 2008 dem Rat und dem Europäischen Parlament einen Vorschlag für eine Richtlinie des Rates vorgelegt, der zum Ziel hat, 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. Die vorgeschlagene horizontale Gleichbehandlungsrichtlinie würde bestehende EU-Rechtsvorschriften¹ in diesem Bereich ergänzen und eine Diskriminierung aus den oben genannten Gründen in folgenden Bereichen verbieten: Sozialschutz, einschließlich der sozialen Sicherheit und der Gesundheitsdienste, Bildung sowie Zugang zu Gütern und Dienstleistungen, einschließlich Wohnraum.

¹ Insbesondere die Richtlinien 79/7/EWG, 2000/43/EG, 2000/78/EG und 2004/113/EG.

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 (AEUV) (besonderes Gesetzgebungsverfahren); mithin ist im Anschluss an die Zustimmung des Europäischen Parlaments Einstimmigkeit im Rat erforderlich.

Das Europäische Parlament hat am 2. April 2009 seine Stellungnahme im Rahmen des Konsultationsverfahrens abgegeben.² Der Rat wird das Europäische Parlament um Zustimmung zu dem endgültigen Text ersuchen müssen.

Wenngleich über den Vorschlag nunmehr seit mehr als 17 Jahren beraten wird und nahezu jeder Ratsvorsitz das Dossier auf die Agenda des Rates gesetzt hat, war es bisher nicht möglich, Einvernehmen zu erzielen. Der jüngste Fortschrittsbericht³ wurde dem Rat (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) am 19. Juni 2025 vorgelegt.

Während eine sehr große Mehrheit der Delegationen die Richtlinie seit Langem unterstützt und der Tatsache zustimmt, dass das Ziel darin besteht, den bestehenden Rechtsrahmen zu vervollständigen, indem alle vier Diskriminierungsgründe durch einen horizontalen Ansatz angegangen werden, haben einige Delegationen Bedenken vorgebracht und Klarstellungen verlangt in Bezug auf die ihrer Ansicht nach fehlende Rechtssicherheit, auf die Aufteilung der Zuständigkeiten und die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips sowie auf die Folgen des Vorschlags, insbesondere betreffend mögliche finanzielle Auswirkungen.

Im Laufe der Jahre wurden wichtige Neuformulierungen vorgenommen, um den vorgebrachten Bedenken Rechnung zu tragen, unter anderem indem die rechtlichen Verpflichtungen sowohl in Bezug auf die Inhalte als auch auf die Aufteilung der Zuständigkeiten geklärt und die potenziellen finanziellen Auswirkungen des Richtlinienentwurfs erheblich begrenzt wurden.

² Siehe Bericht A6-0149/2009. Alice Kuhnke (SE/Grüne/Freie Europäische Allianz) ist derzeit die Berichterstatteerin des Parlaments.

³ Dok. 9573/25.

Es sei daran erinnert, dass im vergangenen Jahr eine große Mehrheit der Mitgliedstaaten auf Ministerebene eindeutig und wiederholt die Auffassung vertreten hat, dass eine Einigung über diesen seit Langem bestehenden Vorschlag zweckmäßig, rechtzeitig und notwendig ist.⁴

Die Kommission hat die Suche nach einem Kompromiss unterstützt, hält jedoch zum gegenwärtigen Zeitpunkt einen Prüfungsvorbehalt zu jedweder Änderung ihres ursprünglichen Vorschlags aufrecht.

In ihrem Arbeitsprogramm 2025, das am 11. Februar 2025 veröffentlicht wurde, gab die Kommission ihre Absicht bekannt, den Vorschlag für eine Richtlinie zur Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung zurückzuziehen. Der Vorschlag wurde jedoch letztlich beibehalten und war nicht in der am 6. Oktober 2025 veröffentlichten Liste der Rücknahmen aufgeführt.⁵

II. DIE BERATUNGEN IM RAT WÄHREND DES DÄNISCHEN VORSITZES

Unter dänischem Vorsitz wurden weitere Anstrengungen unternommen, um Einstimmigkeit über den Vorschlag zu erreichen. Die Gruppe „Sozialfragen“ hat das Dossier in zwei Sitzungen erörtert.⁶ Parallel dazu hat der Vorsitz bilaterale Kontakte mit den Delegationen aufgenommen, bei denen weiterhin Bedenken bestanden, um die noch offenen Fragen zu ermitteln und mögliche Lösungen zu prüfen.

In der Sitzung der Gruppe „Sozialfragen“ vom 2. Oktober 2025 hat ein Vertreter der OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) den OECD-Bericht mit dem Titel „Combatting Discrimination in the European Union“ (Bekämpfung von Diskriminierungen in der Europäischen Union)⁷ vorgestellt und darauf hingewiesen, dass Diskriminierungen in Bereichen, die noch nicht durch EU-Rechtsvorschriften abgedeckt sind, häufiger vorkommen, was für eine Ausweitung des Schutzes über die Beschäftigung hinaus spreche. In dem Bericht werden auch die wirtschaftlichen und sozialen Kosten von Diskriminierungen hervorgehoben, was darauf hindeutet, dass die Vorteile einer horizontalen Gleichstellungsrichtlinie die Kosten überwiegen würden.

⁴ Tagungen des Rates (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) vom 7. Mai 2024, 20. Juni 2024, 2. Dezember 2024 und 19. Juni 2025.

⁵ ABl. C 2025/5423 vom 6.10.2025, S. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2025/5423/oj>.

⁶ 2. und 30. Oktober 2025.

⁷ [Bekämpfung von Diskriminierungen in der Europäischen Union | OECD](#)

Anschließend erörterte die Gruppe den Vorschlag auf der Grundlage eines Orientierungsvermerks des Vorsitzes.⁸ Die Mitgliedstaaten, die die neueste Textfassung⁹ nicht unterstützen konnten, wurden gebeten, zur Ermittlung der wirksamsten und effizientesten Lösungen ihre verbleibenden Bedenken zu konkretisieren. Die überwiegende Mehrheit der Mitgliedstaaten bekräftigte ihre Unterstützung für die Richtlinie. Einige Mitgliedstaaten legten ihre eigene Analyse der zu erwartenden Kosten vor, wonach diese im Vergleich zu den Vorteilen gering oder unerheblich sind.

Vor diesem Hintergrund und auf der Grundlage eines weiteren bilateralen Austauschs hat der Vorsitz eine Reihe noch offener Fragen ermittelt, die nach Auffassung der Mitgliedstaaten, die nach wie vor Bedenken haben, noch geklärt werden müssen. Diese wurden in der Sitzung der Gruppe „Sozialfragen“ vom 30. Oktober auf der Grundlage eines Orientierungsvermerks¹⁰ wie folgt erörtert:

i) Geltungsbereich

Eine Delegation hat Bedenken hinsichtlich des Geltungsbereichs der Richtlinie in Bezug auf den Sozialschutz und die Bildung geäußert, insbesondere hinsichtlich der Notwendigkeit, die nationalen Zuständigkeiten in diesen sensiblen Bereichen zu achten. Diese Delegation hat ferner vorgeschlagen, die Bestimmung über zulässige Ungleichbehandlungen in Artikel 2 Absatz 5a dahingehend auszuweiten, dass sie für alle von der Richtlinie erfassten Diskriminierungsgründe und nicht nur für das Alter gilt.

Vor diesem Hintergrund hat der Vorsitz die Mitgliedstaaten, die nach wie vor Bedenken haben, ersucht, die für ihre Unterstützung der Richtlinie erforderlichen Änderungen in den Bereichen Sozialschutz und Bildung zu präzisieren, während diejenigen, die eine Ausweitung des Artikels 2 Absatz 5a auf alle Diskriminierungsgründe befürworten, gebeten wurden, praktische Beispiele anzuführen und die politischen und rechtlichen Gründe für die Zulassung einer Ungleichbehandlung aufgrund der sexuellen Ausrichtung, der Religion oder der Weltanschauung und einer Behinderung zu erläutern.

⁸ Dok. 12823/25.

⁹ Die neueste Fassung des Textes ist in Dokument 10817/24 enthalten.

¹⁰ Dok. 14287/25.

Während die Delegationen im Allgemeinen bereit waren, Flexibilität zu zeigen und neue Vorschläge zu prüfen, äußerten mehrere Delegationen Vorbehalte gegen eine weitere Einschränkung des Geltungsbereichs und forderten konkrete Vorschläge und Begründungen, insbesondere in Bezug auf eine mögliche Ausweitung der Bestimmung in Artikel 2 Absatz 5a. Von einigen wurde ferner betont, wie wichtig es sei, das übergeordnete Ziel der Richtlinie zu wahren. Eine Delegation forderte hingegen die Streichung der Bereiche Sozialschutz und Bildung aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie und die Ausweitung der Bestimmung in Artikel 2 Absatz 5a auf alle Diskriminierungsgründe, nicht nur auf das Alter. Eine andere Delegation äußerte Bedenken hinsichtlich der Rechtsklarheit der Bestimmungen, die den Bereich der Bildung betreffen.

ii) Umsetzung

In Bezug auf die Umsetzung wurden Fragen zu den finanziellen Auswirkungen der Richtlinie aufgeworfen, insbesondere zu den Kosten für die Bereitstellung angemessener Vorkehrungen für Menschen mit Behinderungen.

Vor diesem Hintergrund hat der Vorsitz die Mitgliedstaaten ersucht, anzugeben, welche Art von Unterstützung ihnen die nationalen Kosten-Nutzen-Analysen in Bezug auf die Verpflichtung zur Bereitstellung angemessener Vorkehrungen erleichtern würde und welche rechtlichen Bedingungen oder Bestimmungen einer weiteren Klärung bedürfen, einschließlich der Frage, ob dem Text zusätzliche Elemente hinzugefügt werden sollten und, falls ja, welche und in welcher Form.

Eine Reihe von Mitgliedstaaten hat betont, dass im Rahmen des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UNCRPD) bereits Verpflichtungen bestehen und dass die Richtlinie keine zusätzlichen Anforderungen an angemessene Vorkehrungen schaffen würde. Eine Delegation hob die Unterscheidung zwischen angemessenen Vorkehrungen und Barrierefreiheit hervor und wies darauf hin, dass durch das Weglassen des letztgenannten Begriffs im Kompromisstext die Kosten erheblich gesenkt werden. Ferner wurde vorgeschlagen, dass die Kommission nach der Annahme der Richtlinie Leitlinien für deren Umsetzung bereitstellen könnte. Ein anderer Mitgliedstaat forderte eine neue Folgenabschätzung. Der Vertreter der Kommission hat betont, dass die Kommission zusammen mit ihrem Gesetzgebungsvorschlag eine Folgenabschätzung durchgeführt habe und dass es nicht Sache der Kommission sei, Folgenabschätzungen in Bezug auf die Änderungen des Rates an ihrem Vorschlag durchzuführen.

iii) Dezentralisierte Zuständigkeiten

Einige Mitgliedstaaten haben auf Herausforderungen bei der Umsetzung der Richtlinie in Fällen, in denen die Ausübung der Zuständigkeiten auf regionaler oder dezentraler Ebene erfolgt, hingewiesen und Lösungen, die solchen Governance-Strukturen Rechnung tragen, gefordert.

Vor diesem Hintergrund hat der Vorsitz die Mitgliedstaaten, die über die Auswirkungen der Richtlinie auf die dezentralisierten politischen Strukturen besorgt sind, ersucht, die Politikbereiche, in denen diese Bedenken bestehen, zu benennen und konkrete Lösungen vorzuschlagen, um diese Bedenken auszuräumen.

Zwei Mitgliedstaaten gaben an, dass sie keine Bedenken hinsichtlich dezentralisierter Zuständigkeiten hätten, obwohl sie selbst dezentrale Governance-Strukturen auf nationaler Ebene hätten.

III. FAZIT

Das Ziel des Vorsitzes bestand darin, auf der Tagung des Rates (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) am 1. Dezember eine allgemeine Ausrichtung zu dem Vorschlag festzulegen. Während der Beratungen in der Gruppe „Sozialfragen“ hielten drei Delegationen jedoch allgemeine Vorbehalte aufrecht, was darauf hindeutete, dass die erforderliche Einstimmigkeit nach wie vor nicht erreicht werden könne. Dennoch unterstützte eine sehr große Mehrheit der Delegationen weiterhin den derzeitigen Kompromisstext sowie dessen Zielsetzung, auf der Tagung des Rates eine allgemeine Ausrichtung festzulegen.

Da von den Mitgliedstaaten, bei denen weiterhin Bedenken bestanden, keine weiteren Vorschläge oder näheren Erläuterungen vorgelegt wurden, konnte der Vorsitz keinen neuen Kompromisstext vorschlagen. Die Standpunkte der Delegationen müssen eingehender geprüft werden, bevor mögliche Lösungen ermittelt werden können. Die verbleibenden Bedenken können hoffentlich durch das konstruktive Engagement aller Delegationen ausgeräumt werden.

Der Vorsitz ist der festen Überzeugung, dass die EU in einer Welt, in der die Grundrechte und die Gleichstellung zunehmend unter Druck geraten, mit gutem Beispiel vorangehen sollte. Daher ist zu hoffen, dass die für die Einstimmigkeit im Rat erforderliche Unterstützung in naher Zukunft sichergestellt werden kann.