SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS NIAL FENNELLY
vom 14. Dezember 1995 *

Einleitung

1. Diese Vorlage des niederländischen Centrale Raad van Beroep (höheres Gericht der Sozialgerichtsbarkeit) ist auf Klärung der Entscheidung des Gerichtshofes in der Rechtssache Roks u. a. [1] gerichtet. Sie betrifft Vorschriften des niederländischen Sozialversicherungsrechts, die für viel mehr Frauen als Männer nachteilig sind, von denen aber unter Hinweis auf die mit dem betreffenden Gesetz verfolgten sozialpolitischen Ziele behauptet wird, daß sie objektiv gerechtfertigt seien.

Rechtlicher und tatsächlicher Hintergrund

2. Die Vorlage betrifft insbesondere Änderungen des niederländischen Allgemeinen Gesetzes über die Arbeitsunfähigkeit, der Nederlandse Algemene Arbeidsongeschiktheidswet [2] (im folgenden: AAW), gemäß den Erfordernissen der Richtlinie 79/7/EWG des Rates vom 19. Dezember 1978 zur schrittweisen Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Bereich der sozialen Sicherheit [3] (im folgenden: Richtlinie).

3. Artikel 2 der Richtlinie legt deren persönlichen Anwendungsbereich wie folgt fest:

„Diese Richtlinie findet Anwendung auf die Erwerbsbevölkerung — einschließlich der selbständigen, deren Erwerbstätigkeit durch Krankheit, Unfall oder unverschuldete Arbeitslosigkeit unterbrochen ist, und der Arbeitsuchenden — sowie auf die im Ruhestand befindlichen oder arbeitsunfähigen Arbeitnehmer und Selbständigen."

* Originalsprache: Englisch.

1 — Rechtssache C-343/92 (Slg. 1994, I-571).

2 — Gesetz vom 11. Dezember 1975, *Staatsblad* 674, in der geänderten Fassung.

3 — ABl. 1979, L 6, S. 24.

In Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie heißt es:

„Der Grundsatz der Gleichbehandlung beinhaltet den Fortfall jeglicher unmittelbaren oder mittelbaren Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, insbesondere unter Bezugnahme auf den Ehe- oder Familienstand, und zwar im besonderen betreffend:

— den Anwendungsbereich der Systeme [der sozialen Sicherheit, auf die die Richtlinie Anwendung findet] und die Bedingungen für den Zugang zu den Systemen ...“

Die Richtlinie findet Anwendung auf die gesetzlichen Systeme, die Schutz gegen die Risiken u. a. der Krankheit und der Invalidität bieten [4]. Nach Artikel 8 war die Richtlinie bis zum 23. Dezember 1984 durchzuführen. Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie kann bei fehlender ordnungsgemäßer Durchführung nach diesem Zeitpunkt unmittelbare Wirkung entfalten [5].

4 — Siehe Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a der Richtlinie.

5 — Siehe Urteil in der Rechtssache 71/85 (Federatie Nederlandse Vakbeweging, Slg. 1986, 3855, Randnrn. 12 bis 23), außerdem z. B. Urteile in der Rechtssache 286/85 (McDermott und Cotter, Slg. 1987, 1453, Randnr. 17), in der Rechtssache C-31/90 (Johnson, Slg. 1991, I-3723, Randnr. 36) und in der Rechtssache C-343/92 (Roks u. a., Randnr. 18).

4. Die AAW und ihre nachfolgenden Änderungen sind im Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache Roks u. a. für die vorliegenden Zwecke gut zusammengefaßt:

„3 Ursprünglich räumte die am 1. Oktober 1976 in Kraft getretene AAW Männern und unverheirateten Frauen nach einjähriger Arbeitsunfähigkeit einen Anspruch auf eine Leistung bei Arbeitsunfähigkeit ein, deren Höhe weder von eventuellen sonstigen Einkünften des Leistungsempfängers noch von einem bei ihm eingetretenen Einkommensverlust abhing.

4 Der Anspruch auf eine Leistung nach der AAW wurde durch die Wet invoering gelijke uitkeringsrechten voor mannen en vrouwen (Gesetz zur Einführung gleicher Leistungsansprüche für Männer und Frauen) vom 20. Dezember 1979 [6] auf verheiratete Frauen ausgedehnt. Gleichzeitig machte dieses Gesetz den Leistungsanspruch für alle Versicherten mit Ausnahme bestimmter Gruppen von der Voraussetzung abhängig, daß der Leistungsempfänger im Laufe des Jahres vor dem Beginn der Arbeitsunfähigkeit aus oder im Zusammenhang mit seiner Arbeit ein bestimmtes Einkommen erzielt hatte, das ursprünglich mindestens 3 423,81 HFL betragen mußte (im folgenden: Einkommensvoraussetzung). Diese Einkommensvoraussetzung galt für alle Versicherten, deren Arbeitsunfähigkeit nach dem 1. Januar 1979 begonnen hatte.

6 — Im folgenden: Gesetz von 1979.

5 Nach den Übergangsbestimmungen des Gesetzes vom 20. Dezember 1979 hatten Männer und unverheiratete Frauen, deren Arbeitsunfähigkeit vor dem 1. Januar 1979 begonnen hatte, weiterhin einen Leistungsanspruch, ohne der Einkommensvoraussetzung genügen zu müssen. Verheiratete Frauen, deren Arbeitsunfähigkeit vor dem 1. Oktober 1975 begonnen hatte, hatten keinen Leistungsanspruch, auch wenn sie die Einkommensvoraussetzung erfüllten. Die verheirateten Frauen, deren Arbeitsunfähigkeit zwischen dem 1. Oktober 1975 und dem 1. Januar 1979 begonnen hatte, hatten nur dann einen Leistungsanspruch, wenn sie der Einkommensvoraussetzung genügten.

6 In mehreren Urteilen vom 5. Januar 1988 entschied der Centrale Raad van Beroep, daß diese Übergangsbestimmungen eine mit Artikel 26 des Internationalen Paktes vom 19. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte [7] unvereinbare Diskriminierung aufgrund des Geschlechts darstellten und daß verheiratete Frauen, deren Arbeitsunfähigkeit vor dem 1. Januar 1979 begonnen hatte, mit Wirkung vom 1. Januar 1980, dem Tag des Inkrafttretens des Gesetzes vom 20. Dezember 1979, Anspruch auf eine Leistung nach der AAW unter den gleichen Bedingungen wie Männer, d. h. ohne Einkommensvoraussetzung, haben, auch wenn der Beginn ihrer Arbeitsunfähigkeit vor dem 1. Oktober 1975 lag.

7 — United Nations Treaty Series, Bd. 999, S. 171.

7 Die Übergangsbestimmungen, die als diskriminierend für verheiratete Frauen angesehen wurden, wurden durch ein Gesetz vom 3. Mai 1989 [8] aufgehoben. In dessen Artikel III ist jedoch vorgesehen, daß diejenigen, deren Arbeitsunfähigkeit vor dem 1. Januar 1979 begonnen hat und die nach dem 3. Mai 1989 einen Antrag auf Leistungen nach der AAW stellen, die Einkommensvoraussetzung erfüllen müssen; ferner wird nach Artikel IV des Gesetzes denjenigen, deren Arbeitsunfähigkeit vor dem 1. Januar 1979 begonnen hat, die Leistung nach der AAW entzogen, wenn sie die Einkommensvoraussetzung nicht erfüllen. Diese Entziehung, die ursprünglich am 1. Juni 1990 erfolgen sollte, wurde durch ein späteres Gesetz auf den 1. Juli 1991 verschoben.

8 Mit Urteil vom 23. Juni 1992 entschied der Centrale Raad van Beroep, daß die Höhe der Einkommensvoraussetzung, die 1988 4 403,52 HFL pro Jahr betrug, eine gegen Artikel 26 des obengenannten Internationalen Paktes und gegen Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie 79/7 verstoßende mittelbare Diskriminierung der Frauen darstelle und daß die Einkommensvoraussetzung als erfüllt anzusehen sei, wenn der Leistungsempfänger im Laufe des Jahres vor dem Beginn seiner Arbeitsunfähigkeit ein ‚gewisses Einkommen' erzielt habe." [9]

8 — Im folgenden: Gesetz von 1989.

9 — Urteil in der Rechtssache C-343/92 (Roks u. a., Randnrn. 3 bis 8). Die vom Centrale Raad van Beroep in der vorliegenden Rechtssache vorgelegten Fragen beziehen sich auf die Einkommensvoraussetzung, wie sie von diesem Gericht am 23. Juni 1992 ausgelegt wurde, nämlich als Erfordernis eines gewissen Einkommens. Der Begriff „Einkommensvoraussetzung" wird in der folgenden Untersuchung in diesem Sinne verwendet; siehe auch unten, Nr. 15.

5. In der Rechtssache Roks u. a. fochten Antragsteller und bisher Anspruchsberechtigte, die durch das Gesetz von 1989 nachteilig betroffen waren, Entscheidungen an, durch die Leistungen abgelehnt oder entzogen worden waren. Der Raad van Beroep 's-Hertogenbosch legte dem Gerichtshof eine Reihe von Fragen zur Vorabentscheidung vor. Zwei dieser Fragen (die zweite und die dritte Vorlagefrage) sind für die vorliegende Rechtssache von besonderer Bedeutung [10]. Die zweite Frage ging dahin, ob die für die Zukunft geltende Entziehung eines Anspruchs, der aufgrund der unmittelbaren gemeinschaftsrechtlichen Wirkung einer nicht ordnungsgemäß durchgeführten Richtlinienbestimmung erworben wurde, gegen den Gemeinschaftsgrundsatz der Rechtssicherheit verstoße. Der Gerichtshof hat wie folgt geantwortet:

„Das Gemeinschaftsrecht steht der Einführung einer nationalen Regelung nicht entgegen, die die Aufrechterhaltung des Anspruchs auf eine Leistung bei Arbeitsunfähigkeit von einer künftig sowohl für Männer als auch für Frauen geltenden Voraussetzung abhängig macht und dadurch bewirkt, daß den Frauen für die Zukunft Ansprüche entzogen werden, die sie aufgrund der unmittelbaren Wirkung des Artikels 4 Absatz 1 der Richtlinie 79/7/EWG besaßen."

6. Die dritte Frage in der Rechtssache Roks u. a. ging dahin, ob Vorschriften wie die des Gesetzes von 1989, von denen praktisch ausschließlich (im Hinblick auf Neuanträge) oder ganz überwiegend (im Fall der Entziehung bestehender Berechtigungen) verheiratete Frauen nachteilig betroffen waren und durch die es somit grundsätzlich zu einer mittelbaren Diskriminierung dieser Frauen im Sinne des Artikels 4 Absatz 1 der Richtlinie kam, objektiv mit Haushaltserwägungen gerechtfertigt werde könnten. Der Gerichtshof hat geantwortet:

„Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie 79/7/EWG steht der Anwendung einer nationalen Regelung, die die Gewährung einer Leistung bei Arbeitsunfähigkeit von der Erzielung eines gewissen Einkommens in dem dem Beginn der Arbeitsunfähigkeit vorausgehenden Jahr abhängig macht, wobei diese Voraussetzung zwar nicht nach dem Geschlecht unterschiedlich ist, aber viel mehr Frauen als Männer betrifft, auch dann entgegen, wenn der Erlaß dieser Regelung durch Haushaltserwägungen gerechtfertigt ist."

7. Die jetzige Vorlage beruht auf zwei Rechtssachen, die beim Centrale Raad van Beroep anhängig gemacht wurden. Die Sache 1 betrifft Frau Posthuma, die Sache 2 Herrn Oztürk. Die Leistung von Frau Posthuma wurde gemäß der durch das Gesetz von 1989 erfolgten Änderung der AAW entzogen, mit der die Einkommensvoraussetzung auf Personen ausgedehnt wurde, die vor dem 1. Januar 1979 arbeitsunfähig geworden waren; Herrn Oztürk wurde die Leistung gemäß der durch das Gesetz von 1979 erfolgten ersten Änderung der AAW

10 — Die erste Frage in der Rechtssache Roks u. a. betraf die *rückwirkende* Entziehung des Anspruchs auf Leistungen in bezug auf die Zeit vom 23. Dezember 1984 bis 3. Mai 1989, die aufgrund der unmittelbaren Wirkung von Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie erworben, aber noch nicht beantragt worden waren. Die vierte Frage betraf die Befugnis von Personen, die nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen, sich auf deren Vorschriften zu berufen.

verweigert, mit der für eine ab 1. Januar 1979 eingetretene Arbeitsunfähigkeit die Einkommensvoraussetzung eingeführt wurde.

8. Frau Posthuma, die verheiratet ist, war als Selbständige tätig, bis sich ihr Gesundheitszustand Ende 1974 verschlechterte; sie wurde als seit dem 1. Oktober 1976 arbeitsunfähig anerkannt (als verheiratete Frau hatte sie damals keinen Anspruch auf Leistungen). Entsprechend den vorerwähnten Entscheidungen des Centrale Raad van Beroep von 1988 beantragte sie bei der betreffenden Behörde der sozialen Sicherheit, dem Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor Detailhandel, Ambachten en Huisvrouwen (Vorstand der Berufsgenossenschaft für Einzelhandel, Handwerk und Hausfrauen; im folgenden: die Detam), erfolgreich eine Leistung bei Arbeitsunfähigkeit [11]. Gemäß Artikel IV des Gesetzes von 1989 in der geänderten Fassung wurde ihre Leistung später von der Detam [12] mit Wirkung vom 1. Juli 1991 entzogen, weil sie in dem Jahr vor dem Beginn ihrer Arbeitsunfähigkeit die Einkommensvoraussetzung nicht erfüllt hatte [13]. Frau Posthuma legte gegen die Abweisung ihrer Klage gegen den Bescheid der Detam durch die Arrondissementsrechtbank Rotterdam Rechtsmittel beim Centrale Raad van Beroep ein.

9. Herr Oztürk arbeitete bis 1988. Er erhielt Leistungen bei Arbeitslosigkeit bis zum 17. April 1990, als er eine neue Beschäftigung aufnahm. Er gab die Beschäftigung jedoch am 13. September 1990 aufgrund psychischer Probleme wieder auf, und es wurde festgestellt, daß er bereits am 1. April 1989 als arbeitsunfähig hätte anerkannt werden müssen. Er wird so behandelt, als habe er die Berufstätigkeit vor diesem Zeitpunkt aufgrund von Arbeitslosigkeit aufgegeben. Herrn Oztürk wurden Leistungen bei Arbeitsunfähigkeit von einer anderen, als Behörde der sozialen Sicherheit handelnden Berufsvereinigung, dem Bestuur van de Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging (Vorstand der Neuen Allgemeinen Berufsgenossenschaft; im folgenden: die NAB), verweigert, weil er in dem Jahr vor dem Beginn seiner Arbeitsunfähigkeit die Einkommensvoraussetzung nicht erfüllt hatte [14]. Herr Oztürk legte ebenfalls beim Centrale Raad van Beroep Rechtsmittel gegen eine abschlägige Entscheidung der Arrondissementsrechtbank Rotterdam ein.

11 — Der Antrag wurde am 26. Oktober 1988 gestellt, und die Leistung wurde mit Bescheid vom 25. Juli 1989 gewährt.

12 — Mit Bescheid vom 26. März 1991.

13 — Der Bescheid der Detam vom 26. März 1991, mit dem die Leistungen von Frau Posthuma gemäß Artikel IV des Gesetzes von 1989 entzogen wurden, erging zwar vor der Entscheidung des Centrale Raad van Beroep vom 23. Juni 1992, wonach die erforderliche Höhe des Einkommens eine unzulässige mittelbare Diskriminierung der Frauen darstellte; der Rechtsanwalt der Detam hat aber in der mündlichen Verhandlung angegeben, daß der Fall von Frau Posthuma danach überprüft worden sei und daß die Entziehung der Leistungen bestätigt worden sei, da Frau Posthuma in dem Jahr vor dem Beginn ihrer Arbeitsunfähigkeit kein Einkommen erzielt habe.

10. Der Centrale Raad van Beroep weist in seinem Vorlagebeschluß vom 14. Oktober 1994 darauf hin, daß das Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache Roks u. a. bestimmte Auslegungsfragen aufwerfe. Er

14 — Als Datum des Bescheids wird einmal der 23. Oktober 1992 und ein anderes Mal der 23. Oktober 1993 angegeben; dieser offensichtliche Fehler ist jedoch nicht von Bedeutung.

möchte insbesondere wissen, ob die Entscheidung auf Artikel IV des Gesetzes von 1989 (der die Entziehung von Leistungen zum Gegenstand hat) beschränkt sei und ob nur Haushaltserwägungen als mögliche objektive Rechtfertigungsgründe für Maßnahmen ausgeschlossen worden seien, die viel mehr Frauen als Männer nachteilig betreffen, oder ob der Gerichtshof so weit gegangen sei, daß es für eine solche Wirkung im Fall der Einkommensvoraussetzung nach der AAW keinerlei objektive Rechtfertigung gebe. Das vorlegende Gericht wirft auch erneut die Problematik der Rechtssicherheit auf und fragt, ob eine Einkommensvoraussetzung, die normalerweise nur im Zeitpunkt der Anerkennung des Leistungsanspruchs von Bedeutung sei, nach diesem Zeitpunkt aufgestellt werden kann.

11. Der Centrale Raad van Beroep hat daher beschlossen, dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

Wenn feststeht, daß von einer Einkommensvoraussetzung in einer gesetzlichen Regelung über Arbeitsunfähigkeit mehr Frauen als Männer betroffen sind [15]:

1. (in bezug auf die Sache 1:) Ist das geltende Gemeinschaftsrecht so auszulegen, daß es der Einstellung einer Leistung bei Arbeitsunfähigkeit nach der AAW, die aufgrund einer vor dem 1. Januar 1979 eingetretenen Arbeitsunfähigkeit bezogen wird, als Folge der Anwendung des Artikels IV des Gesetzes vom 3. Mai 1989 entgegensteht, aufgrund dessen hinsichtlich der Aufrechterhaltung des Leistungsanspruchs vom 1. Juli 1991 an die Voraussetzung aufgestellt wird, daß vor dem Eintritt der Arbeitsunfähigkeit Einkommen aus oder im Zusammenhang mit Arbeit erzielt worden ist?

2. (in bezug auf die Sache 2:) Ist das geltende Gemeinschaftsrecht so auszulegen, daß es der Verweigerung einer Leistung bei Arbeitsunfähigkeit nach der AAW als Folge der Anwendung des Artikels 6 der AAW (in der seit dem Inkrafttreten des Gesetzes vom 20. Dezember 1979 geltenden Fassung und unter Berücksichtigung des Urteils des Centrale Raad van Beroep vom 23. Juni 1992) entgegensteht, wonach für die Gewährung einer Leistung die Voraussetzung gilt, daß im Laufe des Jahres vor dem Eintritt der Arbeitsunfähigkeit — der im vorliegenden Fall für den 1. April 1989 anzunehmen ist — Einkommen aus oder im Zusammenhang mit Arbeit erzielt worden ist?

15 — Das Vorliegen einer Diskriminierung wird für gewöhnlich aus der nachteiligen Wirkung für eine weit größere oder erheblich größere Anzahl von Personen des einen als des anderen Geschlechts gefolgert — siehe Urteile in der Rechtssache 171/88 (Rinner-Kühn, Slg. 1989, 2743), in der Rechtssache C-184/89 (Nimz, Slg. 1991, I-297, Randnr. 15), in der Rechtssache C-343/92 (Roks u. a., Randnr. 38) sowie Urteil vom 14. Dezember 1995 in der Rechtssache C-317/93 (Nolte, Slg. 1995, I-0000, Randnr. 28) und Schlußanträge des Generalanwalts Léger vom 31. Mai 1995 in dieser Rechtssache (Nr. 57). Im Urteil Roks u. a. wurde als gegeben angenommen, daß die niederländische Einkommensvoraussetzung eine solche Wirkung hat; ich gehe daher davon aus, daß dies auch für den vorliegenden Fall gilt.

Erklärungen

12. Schriftliche Erklärungen wurden von der Detam, der NAB, der niederländischen Regierung und der Kommission eingereicht.

13. Die Detam und die NAB vertreten die Ansicht, daß die Entscheidung des Gerichtshofes in der Rechtssache Roks u. a. nur reine Haushaltserwägungen als mögliche Rechtfertigungsgründe für eine offensichtliche mittelbare Diskriminierung verworfen habe [16]. Sie tragen vor, daß die AAW durch das Gesetz von 1979 von einer allgemeinen Maßnahme der sozialen Sicherheit in eine Maßnahme zur Sicherung arbeitsunfähig gewordener Personen gegen Einkommensverlust umgewandelt worden sei; auf diesen Grundsatz habe sich der Centrale Raad van Beroep in seinem Vorlagebeschluß bezogen. Haushaltserwägungen hätten diese Änderung der Politik zwar beeinflußt, gleichwohl sei sie eine im Ermessen des nationalen Gesetzgebers liegende sozialpolitische Entscheidung gewesen [17]. Dieser Grundsatz der Versicherung gegen Einkommensverlust sei durch das Gesetz von 1989 verstärkt worden, das regelwidrige Überbleibsel des früheren Systems beseitigt habe.

14. Die niederländische Regierung argumentiert, daß die Entscheidung in der Rechtssache Roks u. a. auf den Ausschluß von Versuchen der Rechtfertigung mit reinen Haushaltserwägungen zu beschränken sei. Soweit die AAW in der geänderten Fassung mehr Frauen als Männer nachteilig betreffe, sei dies nur eine Folge der nach wie vor größeren Anzahl von Männern unter den Erwerbstätigen, die unlösbar mit dem erklärten sozialen Ziel der Versicherung gegen Einkommensverlust verbunden sei. Durch die Entscheidung des Raad van Beroep von 1992 (zur Höhe des erforderlichen Einkommens) seien alle unnötigen diskriminierenden Elemente beseitigt worden. Die Befugnis der Mitgliedstaaten, die Sozialpolitik im allgemeinen zu bestimmen und im besonderen einen Zusammenhang zwischen Sozialbeiträgen (vom Einkommen der Erwerbstätigen) und Leistungen der sozialen Sicherheit beizubehalten, würde durch eine gegenteilige Entscheidung des Gerichtshofes untergraben.

15. Die Kommission, die sich in ihren schriftlichen Erklärungen für eine sehr weite Auslegung des Urteils Roks u. a. ausgesprochen hatte, hat in der mündlichen Verhandlung angegeben, daß sie die Bezugnahme auf eine Einkommensvoraussetzung in diesem Urteil und damit im Vorlagebeschluß in der vorliegenden Rechtssache fälschlicherweise so verstanden habe, als beziehe sie sich auf den Einkommensbetrag (von jährlich HFL 4 403,52), der verlangt worden sei, bevor er durch die Entscheidung des Centrale Raad van Beroep vom 23. Juni 1992 durch die Voraussetzung eines „gewissen Einkommens" ersetzt worden sei [18]. Ihre bisherigen Vorschläge (Koppelung der Anspruchshöhe an das frühere Einkommen) seien als Alternativen zu dieser Regel gemacht worden, wonach ein bestimmtes Einkommen erforderlich gewesen sei. Der Bevollmächtigte der Kommission hat in der mündlichen Verhandlung eingeräumt, daß die Aufstellung einer Voraussetzung, wonach nur ein „gewisses Einkommen" erforderlich sei, in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten liege. Er vertrat die Ansicht, daß es der Gerichtshof jedenfalls mit einem Scheinproblem zu tun habe, da Personen ohne ein gewisses Einkommen jedenfalls nicht in den persönlichen Anwendungsbereich der Richtlinie fielen

16 — Die Detam und die NAB haben praktisch identische schriftliche Erklärungen und zusätzliche mündliche Erklärungen abgegeben.

17 — Siehe Artikel 118 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft.

18 — Die mündliche Verhandlung vor dem Raad van Beroep 's-Hertogenbosch, auf die die Vorlage in der Rechtssache Roks u. a. erfolgte, fand wenige Tage vor der Entscheidung des Centrale Raad van Beroep zur Höhe der Einkommensvoraussetzung statt. Der Vorlagebeschluß erging jedoch erst am 30. Juni 1992 und nahm Bezug auf diese Entscheidung. Wie das obige Zitat mit der Zusammenfassung des niederländischen Rechts im Urteil Roks u. a. zeigt, berücksichtigte der Gerichtshof ebenfalls diese Entwicklung.

und sich somit nicht auf deren Bestimmungen berufen könnten.

16. In ihren schriftlichen Erklärungen hat die Kommission bezweifelt, ob die Vorlage im Fall Oztürk zu Recht erfolgt sei, da er als Mann durch die Einkommensvoraussetzung nicht gegenüber den Frauen benachteiligt sei. Der Bevollmächtigte der Kommission hat auf diesem Punkt in der mündlichen Verhandlung jedoch nicht bestanden, da er die Ansicht vertrat, daß für das Gesetz von 1979 und das Gesetz von 1989 sinngemäß die gleichen Grundsätze gälten.

Gerichtshof mit der Bemerkung zurückgewiesen, daß es Sache der nationalen Gerichte sei, im Einzelfall zu beurteilen, ob ein Vorabentscheidungsersuchen erforderlich sei und ob die dem Gerichtshof vorgelegten Fragen sachdienlich seien, und daß sich eine der vorgelegten Fragen gerade auf die Folgerungen beziehe, die in der nationalen Rechtsordnung für Personen, die nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie fielen, aus der Unvereinbarkeit des Gesetzes von 1989 mit der Richtlinie zu ziehen seien [20].

Sachliche Prüfung

17. Ich werde mich zunächst dem Vorbringen der Kommission in der mündlichen Verhandlung zuwenden, daß Personen, die die Voraussetzung eines gewissen Einkommens im Jahr vor dem Eintritt ihrer Arbeitsunfähigkeit nicht erfüllten, nicht in den persönlichen Anwendungsbereich der Richtlinie fielen und sich somit nicht auf deren Bestimmungen berufen könnten. Dieses Vorbringen erinnert an das der beklagten Berufsvereinigungen und der niederländischen Regierung in der Rechtssache Roks u. a., mit dem diese bestimmte Fragen ausschließen wollten [19]. Dieses Vorbringen wurde vom

18. Das Vorbringen der Kommission in der vorliegenden Rechtssache scheint insoweit mehr materieller als verfahrensrechtlicher Natur zu sein, als mit ihm nachgewiesen werden soll, daß eine Unterscheidung zwischen Verdienenden und anderen Personen keine nach Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie verbotene Diskriminierung darstellen könne, weil die Richtlinie nicht die Diskriminierung von Personen verbieten könne, auf die sie nicht anwendbar sei (Frauen, die nicht Angehörige — einschließlich im Ruhestand befindliche und arbeitsunfähige Angehörige — der Erwerbsbevölkerung sind). Es ist jedoch nicht sicher, daß sich die Gruppe derjenigen, die aus oder in Zusammenhang mit einer Erwerbstätigkeit ein gewisses Einkommen erzielen, vollständig mit der Gruppe derer deckt, auf die die Richtlinie nach Artikel 2 anwendbar ist. Tatsächlich können sowohl Frau Posthuma als auch Herr

19 — Urteil in der Rechtssache C-343/92 (Roks u. a., Randnr. 14).

20 — Urteil in der Rechtssache C-343/92 (Roks u. a., Randnr. 16).

Oztürk in den persönlichen Anwendungsbereich der Richtlinie fallen, ungeachtet des Umstands, daß sie die Einkommensvoraussetzung nach der AAW nicht erfüllen können. Die Kommission selbst hat in ihren schriftlichen Erklärungen die Ansicht vertreten, daß Frau Posthuma so behandelt werden solle, als habe sie als arbeitsunfähige Selbständige die Voraussetzungen des Artikels 2 in dem Zeitpunkt erfüllt, in dem sie die AAW-Leistungen beantragt habe. Ähnliches gilt für Herrn Oztürk, der vor Beginn seiner Arbeitsunfähigkeit arbeitslos war, obwohl aus dem Vorlagebeschluß nicht klar hervorgeht, ob er eine Person, deren Tätigkeit durch ungewollte Arbeitslosigkeit unterbrochen wurde, oder ein Arbeitsuchender war. Der Gerichtshof legt zwar die Richtlinie aus, doch ist die Frage, ob Personen, die einer bestimmten, durch nationales Recht definierten Gruppe angehören (und insbesondere die Rechtsmittelführer in der vorliegenden Rechtssache), in den persönlichen Anwendungsbereich der Richtlinie fallen, auch eine Tatsachenfrage und eine Frage des nationalen Rechts, die vom nationalen Gericht zu entscheiden sind [21].

19. Demzufolge geht die erste Frage dahin, ob der allgemeine Grundsatz der Rechtssicherheit der Beendigung von Leistungen aufgrund neu erlassener nationaler Vorschriften entgegensteht, die den Anspruch auf solche Leistungen regeln. Wenn wir für die vorliegende Erörterung davon ausgehen, daß die nationalen Vorschriften nicht in anderer Weise gegen das Gemeinschaftsrecht, insbesondere Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie, verstoßen, so glaube ich, daß diese Frage vom Gerichtshof im Urteil Roks u. a. beantwortet worden ist.

20. Der Gerichtshof hat im Urteil Roks u. a. ausgeführt, daß die Richtlinie die den Mitgliedstaaten durch die Artikel 117 und 118 des Vertrages zuerkannte Zuständigkeit unberührt läßt, ihre Sozialpolitik im Rahmen einer von der Kommission organisierten engen Zusammenarbeit und somit die Art und das Ausmaß der sozialen Schutzmaßnahmen auch im Bereich der sozialen Sicherheit sowie die konkreten Einzelheiten ihrer Durchführung festzulegen [22]. Der Gerichtshof hat weiter entschieden, daß das Gemeinschaftsrecht es einem Mitgliedstaat nicht verwehrt, im Rahmen der Kontrolle seiner Sozialausgaben Maßnahmen zu ergreifen, die bewirken, daß bestimmten Personengruppen Leistungen der sozialen Sicherheit entzogen werden, sofern bei diesen Maßnahmen der Grundsatz der Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Sinne des Artikels 4 Absatz 1 der Richtlinie beachtet wird [23]. Der Gerichtshof kam zu dem Schluß, daß das Gemeinschaftsrecht der Einführung einer nationalen Regelung nicht entgegensteht, die bewirkt, daß den Frauen Ansprüche entzogen werden, indem sie die *Aufrechterhaltung* des Anspruchs auf eine Leistung bei Arbeitsunfähigkeit von einer künftig sowohl für Männer als auch für Frauen geltenden Voraussetzung abhängig macht [24].

21. Der Centrale Raad van Beroep äußert im Vorlagebeschluß Bedenken dagegen, daß unbeschadet des Urteils Roks u. a. eine nur im Zeitpunkt der Zuerkennung des Anspruchs relevante Einkommensvoraussetzung selbst dann anzuwenden sei, wenn der Leistungsanspruch bereits entstanden sei. Wenn die Mitgliedstaaten jedoch im Rahmen

21 — Siehe Schlußanträge des Generalanwalts Léger in der Rechtssache C-317/93 (Nolte, a. a. O., Nr. 42).

22 — Randnr. 28; vgl. auch verbundene Rechtssachen 281/85, 283/85, 284/85, 285/85 und 287/85 (Deutschland u. a./Kommission, Slg. 1987, 3203) und Rechtssache C-229/89 (Kommission/Belgien, Slg. 1991, I-2205).

23 — Randnr. 29; vgl. auch Rechtssache 30/85 (Teuling, Slg. 1987, 2497), Rechtssache C-229/89 (Kommission/Belgien, a. a. O.) und Rechtssache C-226/91 (Molenbroek, Slg. 1992, I-5943).

24 — Randnr. 30.

ihrer eigenen Zuständigkeit handeln, unterliegen sie nur nationalen Rechts- und Verfassungsgrundsätzen (natürlich einschließlich derjenigen international-rechtlichen Grundsätze, die in der nationalen Rechtsordnung gelten). Solange die Erfordernisse der Richtlinie in bezug auf Gleichbehandlung erfüllt sind, sind die Mitgliedstaaten befugt, ihre Systeme der sozialen Sicherheit so zu gestalten, daß sie ihren Mitteln, Bedürfnissen und sozialpolitischen Zielen entsprechen. Daher ist der gemeinschaftsrechtliche Grundsatz der Rechtssicherheit unabhängig davon, ob er die Aufrechterhaltung solcher Ansprüche der sozialen Sicherheit gebieten würde, wenn sie sich nach dem Gemeinschaftsrecht bestimmten, auf die im vorliegenden Verfahren in Rede stehenden Vorschriften des niederländischen Rechts nicht anwendbar. Das Gemeinschaftsrecht verhindert, obgleich es den Grundsatz der Gleichbehandlung wahrt, nicht die Entziehung einer bereits bezogenen Leistung der sozialen Sicherheit für die Zukunft. Davon zu unterscheiden ist jeder Versuch, *rückwirkend* Ansprüche zu entziehen, die infolge der unmittelbaren Wirkung von Bestimmungen einer nicht oder nicht ordnungsgemäß durchgeführten Richtlinie erworben worden sind [25].

22. Da das Gemeinschaftsrecht für die Einstellung von Leistungen keine — gegenüber ihrer erstmaligen Zuerkennung oder Verweigerung — besonderen Erfordernisse aufstellt, sind die im Fall Posthuma und im Fall Oztürk aufgeworfenen Fragen demnach praktisch identisch. Beide nationalen Vorschriften, auf die in den Fragen Bezug genommen wird (Artikel IV des Gesetzes von 1989 und Artikel 6 der AAW in der Fassung des Gesetzes von 1979), stellen hinsichtlich verschiedener Zeiträume, in denen die Arbeitsunfähigkeit eingetreten ist (vor und nach dem 1. Januar 1979), die gleiche Einkommensvoraussetzung auf. Die beiden Fragen können daher zusammen beantwortet werden, ohne daß überhaupt Probleme erörtert werden müßten, die sich aus der Lage von Herrn Oztürk ergeben könnten.

23. Beide Fragen gehen tatsächlich dahin, ob die Antwort auf die dritte Vorlagefrage im Urteil Roks u. a. über Haushaltserwägungen hinaus jede objektive Rechtfertigung für die Einkommensvoraussetzung in den niederländischen Vorschriften über Leistungen der sozialen Sicherheit bei Arbeitsunfähigkeit ausschließt. Diese Antwort besagt, daß Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie der Anwendung einer Einkommensvoraussetzung wie der in Rede stehenden, die viel mehr Frauen als Männer betrifft, „auch dann entgegen[steht], wenn der Erlaß dieser Regelung durch Haushaltserwägungen gerechtfertigt ist". Die Antwort des Gerichtshofes könnte möglicherweise so verstanden werden, daß sie andere als rein haushaltsmäßige Rechtfertigungen ausschließt. In Anbetracht des Wortlauts der vorgelegten Frage und der Erörterung der Problematik durch den Gerichtshof ist daher die Unsicherheit des Centrale Raad van Beroep bezüglich der Tragweite der Entscheidung verständlich.

25 — Dies war die Antwort des Gerichtshofes auf die oben, in Fußnote 10 erwähnte erste Frage in der Rechtssache Roks u. a.; vgl. auch Urteil in der Rechtssache C-377/89 (Cotter und McDermott, Slg. 1991, I-1155, Randnr. 25).

24. Ich glaube jedoch, daß eine eingehende Betrachtung des Urteils Roks u. a. ergibt, daß der Gerichtshof nicht zu einem so weitreichenden Ergebnis gelangt ist. Der Gerichtshof hat darauf hingewiesen, daß Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie der Anwendung einer nationalen Maßnahme entgegensteht, die zwar neutral formuliert ist, tatsächlich aber einen viel höheren Prozentsatz von Frauen als von Männern benachteiligt, sofern diese Maßnahme nicht durch objektive Faktoren gerechtfertigt ist, die nichts mit einer Diskriminierung aufgrund des Geschlechts zu tun haben [26]. Dies ist, so der Gerichtshof, der Fall, wenn die gewählten Mittel einem berechtigten Ziel der Sozialpolitik des Mitgliedstaats dienen, um dessen Rechtsvorschriften es geht, und zur Erreichung des verfolgten Zweckes geeignet und dafür erforderlich sind [27]. Haushaltserwägungen können sozialpolitischen Entscheidungen eines Mitgliedstaats zwar zugrunde liegen und die Art oder das Ausmaß der sozialen Schutzmaßnahmen, die er treffen möchte, beeinflussen, sie stellen *als solche* jedoch kein mit dieser Politik verfolgtes Ziel dar und können daher eine Diskriminierung eines der Geschlechter nicht rechtfertigen [28].

25. Ich bin daher überzeugt, daß der Gerichtshof nicht die Möglichkeit ausgeschlossen hat, daß die viel größere nachteilige Auswirkung einer Einkommensvoraussetzung auf Frauen als auf Männer durch sozialpolitische Erwägungen objektiv gerechtfertigt werden könnte. Generalanwalt Darmon hat die Frage in seinen Schlußanträgen in der Rechtssache Roks u. a. umfassender betrachtet. Er hat ebenfalls die Möglichkeit der Rechtfertigung einer solchen diskriminierenden Wirkung unter alleinigem Hinweis auf Haushaltserwägungen verworfen und bemerkt, daß solche Erwägungen gleichwohl die Natur der von den Mitgliedstaaten eingeführten Systeme beeinflussen könnten. Sodann hat er weiter ausgeführt:

„Wenn eine Regelung einen Einkommensverlust einer Person ausgleichen soll, die bei Eintritt ihrer Arbeitsunfähigkeit der Erwerbsbevölkerung angehört, ist ein Mitgliedstaat — wenn die zur Zahlung der entsprechenden Leistungen bestimmten Haushaltsmittel nicht ausreichen oder die Gefahr besteht, daß sie nicht mehr ausreichen — außerdem berechtigt, diese Leistungen nur denjenigen zu gewähren, deren berufliches Einkommen vor dem Eintritt des Risikos belegt, daß sie eine nennenswerte Berufstätigkeit ausübten.

Ein solches Einkommenserfordernis darf jedoch nicht festgesetzt werden, ohne daß die charakteristischen Merkmale des Arbeitsmarktes, insbesondere bestimmte Formen der Beschäftigung von weiblichen Arbeitskräften wie die Teilzeitbeschäftigung, berücksichtigt werden." [29]

26. Ich stimme der Darlegung des Generalanwalts Darmon zu. Es scheint, daß die Voraussetzung nur eines „gewissen Einkommens" für den Anspruch auf Leistungen bei Arbeitsunfähigkeit der Lage erwerbstätiger Frauen gerecht wird, die oft in großer Zahl

26 — Randnr. 33; vgl. auch Rechtssache C-229/89 (Kommission/Belgien, a. a. O., Randnr. 13).

27 — Randnr. 34; vgl. auch Rechtssache C-226/91 (Molenbroek, a. a. O., Randnr. 13).

28 — Randnr. 35.

29 — Nrn. 55 und 56 der Schlußanträge.

in schlechter bezahlten und Teilzeitbeschäftigungen zu finden sind. Selbstverständlich schließt dies die Gewährung von Leistungen an arbeitsunfähig gewordene Personen aus, die aus oder im Zusammenhang mit einer Erwerbstätigkeit überhaupt kein Einkommen erzielt haben, und dieser Ausschluß betrifft einen größeren Anteil von Frauen als von Männern. Das Gemeinschaftsrecht kann jedoch nicht die Art oder die Reichweite nationaler sozialer Schutzmaßnahmen vorschreiben, und es steht jedem Mitgliedstaat frei, sein System der sozialen Sicherheit so einzurichten, daß dessen Kohärenz gewährleistet ist [30]. Es erscheint als ein berechtigtes sozialpolitisches Ziel, denjenigen ein Mindesteinkommen zu sichern, die wegen ihrer Arbeitsunfähigkeit Einkommen verloren haben, und das System in den Niederlanden ist aufgrund der jetzt geltenden Einkommensvoraussetzung auf eine sehr große Gruppe solcher Personen anwendbar.

27. Diese Bemerkungen werden nur gemacht, um dem vorlegenden Gericht bezüglich der Erwägungen behilflich zu sein, auf die es seine Entscheidung stützen sollte. Es ist Sache des vorlegenden Gerichts, letztlich zu entscheiden, ob die betreffenden nationalen Vorschriften tatsächlich einem berechtigten Ziel der Sozialpolitik dienen und zur Erreichung des verfolgten Zweckes geeignet und dafür erforderlich sind.

Ergebnis

28. Ich komme zu dem Ergebnis, daß die Fragen des Centrale Raad van Beroep wie folgt beantwortet werden sollten:

Wenn feststeht, daß von einer Einkommensvoraussetzung in einer gesetzlichen Regelung über Arbeitsunfähigkeit viel mehr Frauen als Männer betroffen sind, ist das geltende Gemeinschaftsrecht nicht so auszulegen, daß es nationalen Vorschriften entgegensteht, die für die Aufrechterhaltung oder die Gewährung einer Leistung bei Arbeitsunfähigkeit die Voraussetzung aufstellen, daß im Laufe des Jahres vor dem Eintritt der Arbeitsunfähigkeit Einkommen aus oder im Zusammenhang mit Arbeit erzielt worden ist, wenn die betreffenden nationalen Vorschriften einem berechtigten Ziel der Sozialpolitik dienen und zur Erreichung des verfolgten Zweckes geeignet und dafür erforderlich sind.

30 — Vgl. Urteile in der Rechtssache C-343/92 (Roks u. a., Randnr. 28), in der Rechtssache C-229/89 (Kommission/Belgien, a. a. O., Randnr. 21) und in der Rechtssache C-317/93 (Nolte, a. a. O., Randnrn. 33 und 34).