SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS JOSÉ LUÍS DA CRUZ VILAÇA

vom 4. Juni 1987 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Ähnlich wie in früheren Rechtssachen soll der Gerichtshof von neuem die Bedeutung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Bereich der sozialen Sicherheit klarstellen, der in Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie 79/7/EWG vom 19. Dezember 1978 zur schrittweisen Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung im Bereich der sozialen Sicherheit [1] definiert ist.

2. Wir wollen sehen, in welchem Zusammenhang sich uns das Problem heute stellt.

I — 3. Die Antragstellerin des Ausgangsverfahrens, eine britische Staatsangehörige, die mit ihrem Ehemann zusammenlebt, verrichtet seit Januar 1983 infolge einer Krankheit, die sie arbeitsunfähig machte, keine bezahlte Arbeit mehr.

4. Im April 1983 stellte sie einen Antrag auf Gewährung einer beitragsunabhängigen Invaliditätsrente (NCIP) gemäß Section 36 des Social Security Act 1975.

5. Der Antrag wurde mit der Begründung abgewiesen, die Antragstellerin habe nicht nachgewiesen, daß sie dauernd unfähig gewesen sei, während eines Zeitraums, der ausreiche, um einer verheirateten Frau, die mit ihrem Ehemann zusammenlebe, eine Rente zu gewähren, normale Haushaltsarbeiten zu verrichten.

6. Die Antragstellerin focht diese Entscheidung beim Social Security Commissioner an; inzwischen wurde die NCIP durch Section 11 des Health and Social Security Act 1984 mit Wirkung vom 29. November 1984 abgeschafft, und gleichzeitig wurden wesentliche Änderungen der Section 36 des Social Security Act 1975 vorgenommen, indem eine neue Leistung, die sogenannte Schwerbehindertenbeihilfe (Severe Disablement Allowance), eingeführt wurde.

7. Für die Gewährung dieser Leistung wurden im allgemeinen strengere Voraussetzungen als zuvor im Social Security Act aufgestellt, die jedoch für die Empfänger beiderlei Geschlechts gleich waren.

8. Obwohl die neuen Bestimmungen die Einstellung der Zahlung der NCIP vom 29. November 1984 an bewirkten, konnte die Schwerbehindertenbeihilfe von diesem Zeitpunkt an aus bestimmten Gruppen von Personen gewährt werden, zu denen die Antragstellerin nicht gehörte.

9. Für die Bevölkerung im allgemeinen wurde als Zeitpunkt für das Inkrafttreten der neuen Bestimmungen der 28. Dezember 1985 oder der Zeitpunkt, an dem sie das 50. Lebensjahr vollendeten, festgesetzt, wenn dieser Zeitpunkt vor dem 28. November 1985 lag.

10. Jedoch wurde eine Übergangsbestimmung für solche Personen für erforderlich gehalten, die vor dem 29. November 1984 einen Anspruch auf die NCIP erworben hatten, um ihnen auch dann einen Anspruch auf die Schwerbehindertenbeihilfe zu gewährleisten, wenn sie nicht alle im Health

* Aus dem Portugiesischen übersetzt.

1 — ABl. L 6 vom 10. 1. 1979, S. 24.

and Social Security Act 1984 aufgestellten Voraussetzungen in bezug auf das Alter oder die Art der Behinderung erfüllten.

11. Diese Aufgabe hatte Section 20 1) der Social Security (Severe Disablement Allowance) Regulations 1984.

12. Allerdings wurden solche Personen nicht berücksichtigt, die, wie die Antragstellerin, aufgrund von diskriminierenden Voraussetzungen, die nur für das weibliche Geschlecht galten, keinen Anspruch auf die NCIP erworben hatten.

13. Deshalb hat der Social Security Commissioner dem Gerichtshof die — im Sitzungsbericht wiedergegebene — Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt, ob Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie 79/7/EWG des Rates vom 19. Dezember 1978 unmittelbare Wirkung habe, die einzelne gegenüber dem Staat geltend machen könnten und die die Anwendbarkeit diskriminierender Vorschriften in der Weise beeinflussen könne, daß es einer Frau in der Situation der Antragstellerin des Ausgangsverfahrens ermöglicht werde, eine Invaliditätsrente von dem Zeitpunkt an zu erhalten, zu dem die Mitgliedstaaten die Richtlinie hätten durchgeführt haben müssen, also, was das Vereinigte Königreich angehe, vom 22. Dezember 1984 an, dem Zeitpunkt, zu dem die Frist von sechs Jahren nach der Bekanntgabe der Richtlinie abgelaufen sei.

14. Artikel 4 Absatz 1 bestimmt, daß der Grundsatz der Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Bereich der sozialen Sicherheit, dessen schrittweise Verwirklichung Gegenstand der Richtlinie ist (Artikel 1), „den Fortfall jeglicher unmittelbaren oder mittelbaren Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, insbesondere unter Bezugnahme auf den Ehe- oder Familienstand [beinhaltet], und zwar im besonderen betreffend:

— den Anwendungsbereich der Systeme und die Bedingungen für den Zugang zu den Systemen ...".

15. Dieser Grundsatz findet gemäß Artikel 3 Anwendung auf die gesetzlichen Systeme, die Schutz gegen das Risiko der Invalidität bieten, sowie auf Sozialhilferegelungen, die diese Systeme ergänzen oder ersetzen sollen. Er schließt also auch die Leistungen ein, um die es im vorliegenden Verfahren geht.

16. In Anbetracht der Komplexität der nationalen Systeme der sozialen Sicherheit billigte die Richtlinie den Mitgliedstaaten einen ziemlich langen Zeitraum für den Erlaß der erforderlichen Durchführungsbestimmungen zu: sechs Jahre nach der Bekanntgabe (Artikel 8); innerhalb dieser Frist mußten die Mitgliedstaaten unter anderem „die notwendigen Maßnahmen [treffen], um sicherzustellen, daß die mit dem Grundsatz der Gleichbehandlung unvereinbaren Rechts- und Verwaltungsvorschriften beseitigt werden" (Artikel 5).

II — 17. Es besteht kein Zweifel daran — ist auch nicht bestritten worden —, daß die Bestimmungen des Social Security Act, die eine zusätzliche Voraussetzung (Unfähigkeit zur Verrichtung normaler Haushaltstätigkeiten) für den Bezug der NCIP durch verheiratete Frauen aufstellten, diskriminierenden Charakter haben.

18. Wie die Regierung des Vereinigten Königreichs in ihren Erklärungen ausführt, war die Abschaffung der NCIP eine der Maßnahmen, die erlassen wurden, um der Richtlinie 79/7/EWG nachzukommen, und zwar gerade wegen des diskriminierenden Charakters dieser zusätzlichen Voraussetzung.

19. Die Übergangsbestimmungen in den Social Security (Severe Disablement Allowance) Regulations 1984 — Regulation 20 1)

— ließen jedoch die sich hieraus ergebende diskriminierende Unterscheidung fortbestehen.

20. In Wirklichkeit sollten vom 24. November 1984 an Personen, die in einem Zeitraum unmittelbar vor dem 10. September oder 29. November 1984 eine NCIP erhalten hatten, automatisch einen Anspruch auf die Schwerbehindertenbeihilfe erhalten, auch wenn sie nicht alle hierfür im Health and Social Security Act 1984 aufgestellten Voraussetzungen erfüllten. Auf diese Weise sollte vermieden werden, daß die dort festgesetzten neuen Voraussetzungen zum Verlust eines bereits nach den früheren Rechtsvorschriften erworbenen Anspruchs führten.

21. Diese Möglichkeit sollte für alle Männer gelten, die invalide im Sinne des Social Security Act waren und eine NCIP bezogen, unabhängig von irgendwelchen Erfordernissen in bezug auf ihre Fähigkeit zur Verrichtung von Haushaltstätigkeiten.

22. Hiervon ausgenommen blieben jedoch verheiratete Frauen, die unter den gleichen Voraussetzungen und obwohl sie alle übrigen Erfordernisse des Social Security Act erfüllten, eine NCIP nur deshalb nicht erhalten konnten, weil sie nicht den Nachweis der zusätzlichen, diskriminierenden Voraussetzung der Unfähigkeit zur Verrichtung normaler Haushaltstätigkeiten erbringen konnten.

23. Aufgrund der besonderen Art der Übergangsbestimmung der Regulation 20 1) der Social Security (Severe Disablement Allowance) Regulations 1984 wird also in bezug auf die neue Beihilfe die bereits bestehende Diskriminierung hinsichtlich der früheren Beihilfe beibehalten und deren endlose Verlängerung der Anwendung auf Personen ermöglicht, die nicht alle im Health and Social Security Act aufgestellten Voraussetzungen für die Gewährung der Schwerbehindertenbeihilfe erfüllen, und zwar auch nach dem 28. November 1985.

III — 24. In diesem Zusammenhang ist die Antwort auf die Vorlagefrage nicht schwer und kann eindeutig nur positiv sein.

25. Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie weist nämlich alle Merkmale auf, die die Rechtsprechung des Gerichtshofes fordert, damit gemäß Artikel 189 EWG-Vertrag Bestimmungen einer Richtlinie unmittelbare Wirkung in den Fällen zuerkannt werden kann, in denen ein Mitgliedstaat nicht die erforderlichen Maßnahmen zu deren Durchführung erlassen hat[2].

26. Es handelt sich um eine Bestimmung, die „die konkrete Ausformung des in Artikel 1 genannten Ziels der Richtlinie, nämlich der Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung zwischen Männern und Frauen auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit [ist], dessen grundlegende Bedeutung der Gerichtshof immer wieder hervorgehoben hat".[3] Sie enthält ein deutlich, allgemein, genau und unzweideutig formuliertes und darüber hinaus unbedingtes Diskriminierungsverbot, da keiner der Artikel 5 bis 8 der Richtlinie irgendeine Bedingung für die Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes enthält. Artikel 7 erlaubt nur bei Leistungen wegen Invalidität Ausnahmen aufgrund *abgeleiteter* Ansprüche der Ehefrau, um die es hier nicht geht. Wie insbesondere aus der neueren Rechtsprechung des Gerichtshofes[4] hervorgeht, sind Aus-

2 — So zum Beispiel Urteile vom 6. Oktober 1970 in der Rechtssache 9/70, Grad, Slg. 1970, 839, vom 4. Dezember 1974 in der Rechtssache 41/74, Van Duyn, Slg. 1974, 1349, vom 5. April 1979 in der Rechtssache 148/78, Ratti, Slg. 1979, 1629, vom 19. Januar 1982 in der Rechtssache 8/81, Becker, Slg. 1982, 53, und vom 26. Februar 1986 in der Rechtssache 152/84, Marshall, Slg. 1986, 723, 737.

3 — Urteil vom 24. Juni 1986 in der Rechtssache 150/85, Drake, Slg. 1986, 1995, 2002, Randnr. 32 der Entscheidungsgründe.

4 — Urteile vom 26. Februar 1986 in den Rechtssachen 151/84, Roberts, Slg. 1986, 703, 712, 152/84, Marshall, Slg. 1986, 723, 737, und 262/84, Beets-Proper, Slg. 1986, 773, 782.

nahmen vom Gleichbehandlungsgrundsatz eng auszulegen.

27. Deshalb hat der Gerichtshof bereits in jüngeren Urteilen[5] in Fällen, in denen es ebenfalls um die zeitliche Beibehaltung der Auswirkungen inzwischen aufgehobener diskriminierender Bestimmungen ging, entschieden, „daß Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie den Mitgliedstaaten keineswegs die Befugnis verleiht, die Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung in seinem eigenen Geltungsbereich Bedingungen zu unterwerfen oder einzuschränken, und daß diese Bestimmung hinreichend genau und unbedingt ist, so daß sie, auch ohne Durchführungsmaßnahmen seit dem 23. Dezember 1984 von einzelnen vor den innerstaatlichen Gerichten in Anspruch genommen werden kann, um die Anwendung aller mit diesem Artikel unvereinbaren innerstaatlichen Vorschriften auszuschließen" (Randnr. 21 der Entscheidungsgründe des Urteils in der Rechtssache 71/85, FNV, und Randnrn. 14 und 16 der Entscheidungsgründe des Urteils in der Rechtssache 286/85, Mc Dermott und Cotter).

28. Folglich haben Frauen „bis zu dem Zeitpunkt, zu dem die nationale Regierung die erforderlichen Durchführungsmaßnahmen erläßt, ... Anspruch auf die gleiche Behandlung und auf Anwendung der gleichen Regelung wie Männer, die sich in der gleichen Lage befinden, wobei diese Regelung, solange die Richtlinie nicht durchgeführt ist, das einzig gültige Bezugssystem bleibt" (Randnrn. 22 und 17 der angegebenen Urteile).

29. In diesem Zusammenhang sei bemerkt, daß die völlig unterbliebene Durchführung einer Richtlinie (im Sinne einer vollständigen Untätigkeit des Mitgliedstaats, an den sie gerichtet ist) einer unvollständigen oder unkorrekten Umsetzung ihrer Bestimmungen gleichzusetzen ist, wie sich im übrigen aus den zuletzt angeführten Urteilen ergibt.

30. Wie die Kommission in ihren Erklärungen ausführt, ist keinerlei Ausnahmeregelung vorgesehen, die eine Ermächtigung enthielte, die diskriminierende Wirkung früherer nationaler Bestimmungen zu verlängern, und die Beibehaltung dieser Wirkungen verstößt ebenso gegen die Richtlinie wie die Beibehaltung der fraglichen nationalen Vorschriften selbst.

31. Auch die angebliche Komplexität der Systeme der sozialen Sicherheit kann nicht angeführt werden, um die Geltung des Gleichbehandlungsgrundsatzes aufzuheben. Gerade unter Berücksichtigung der Komplexität der rechtlichen Regelungen ist in der Richtlinie eine ausreichend lange Durchführungsfrist (sechs Jahre) vorgesehen, so daß die Mitgliedstaaten sich auf solche Schwierigkeiten weder berufen können, um die nicht vollständige und korrekte Umsetzung innerhalb der festgesetzten Frist zu rechtfertigen noch, um durch ihre Nichtbefolgung zu verhindern, daß einzelnen ihre unmittelbar geltenden Bestimmungen zugute kommen, und ihnen auf diese Weise die Folgen ihres fehlerhaften Verhaltens aufzubürden[6].

32. Es ist im übrigen Sache des nationalen Gesetzgebers, die Verfahren zur Verwirklichung der Grundsätze und Ziele der Richtlinie auszuwählen, die solche Klippen am besten umgehen.

33. Auf jeden Fall kann sich ein Mitgliedstaat, wie der Gerichtshof wiederholt entschieden hat[7], „nicht auf Bestimmungen,

5 — Siehe Urteil vom 4. Dezember 1986 in der Rechtssache 71/85, FNV, Slg. 1986, 3855, 3870, und Urteil vom 24. März 1987 in der Rechtssache 286/85, Mc Dermott/Cotter, Slg. 1987, 1453; siehe auch Schlußanträge des Generalanwalts Mancini in denselben Rechtssachen.

6 — Siehe Urteil in der Rechtssache 8/81, Becker, a. a. O., Randnr. 47 der Entscheidungsgründe.

7 — Siehe zum Beispiel Urteile vom 2. Februar 1982 in den verbundenen Rechtssachen 68 bis 73/81, Kommission/Königreich Belgien, Slg. 1982, 153,163, 169, 175, 183 und 189.

Übungen oder Umstände seiner internen Rechtsordnung berufen, um damit die Nichtbeachtung von Verpflichtungen zu rechtfertigen, die sich aus Richtlinien der Gemeinschaft ergeben". Der Gerichtshof hat auch bereits sehr deutlich festgestellt, daß „an der Rechtsnatur einer unmittelbar anwendbaren Vorschrift des Gemeinschaftsrechts ... Schwierigkeiten nichts ändern [können], die sich in einem Mitgliedstaat ergeben; dies um so weniger, als das Gemeinschaftsrecht in allen Mitgliedstaaten gleiche Geltungskraft beansprucht" [8].

IV — 34. Deshalb schlage ich vor, die vom Social Security Commissioner in London vorgelegte Vorabentscheidungsfrage wie folgt zu beantworten:

„1) Artikel 4 Absatz 1 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 hat unmittelbare Wirkung in der Weise, daß diese Vorschrift vom 23. Dezember 1984 an geltend gemacht werden kann, um die Anwendung jeder mit diesem Artikel 4 Absatz 1 unvereinbaren nationalen Bestimmung auszuschließen.

2) Bei Fehlen von Maßnahmen zur Durchführung dieses Artikels haben Frauen Anspruch auf die gleiche Behandlung und auf Anwendung der gleichen Regelung wie Männer, die sich in der gleichen Lage befinden, da diese Regelung, solange die Richtlinie nicht durchgeführt worden ist, das einzig gültige Bezugssystem ist. Somit kann sich insbesondere eine verheiratete Frau auf Artikel 4 Absatz 1 berufen, der der Anspruch auf eine Invaliditätsrente mit der Begründung verweigert wird, daß sie vorher keinen Anspruch auf eine andere Sozialleistung gehabt habe, weil sie eine Voraussetzung, die nur für verheiratete Frauen aufgestellt worden sei, nicht erfüllt habe."

8 — Urteil vom 3. April 1968 in der Rechtssache 28/67, Molkerei-Zentrale, Slg. 1968, 216, 232.