SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS MICHAEL B. ELMER
vom 30. April 1996 *

1. Fällt eine besondere gesetzliche Fahrtvergünstigung für Personen eines bestimmten Alters in den sachlichen Anwendungsbereich 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 (nachstehend: Richtlinie) [1]? Das ist die Hauptfrage in dieser Rechtssache.

Die maßgebenden Vorschriften der Richtlinie

2. Die Richtlinie wurde auf der Grundlage des Artikels 235 EWG-Vertrag erlassen. Aus der zweiten Begründungserwägung ergibt sich, daß der Grundsatz der Gleichbehandlung im Bereich der sozialen Sicherheit „in erster Linie bei den gesetzlichen Systemen, die Schutz gegen die Risiken Krankheit, Invalidität, Alter, Arbeitsunfall, Berufskrankheit und Arbeitslosigkeit bieten, sowie bei den Sozialhilferegelungen, soweit sie die vorgenannten Systeme ergänzen oder ersetzen sollen", verwirklicht werden sollte.

Gemäß Artikel 1 hat die Richtlinie zum Ziel, „daß auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit und der sonstigen Bestandteile der sozialen Sicherung im Sinne von Artikel 3 der Grundsatz der Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Bereich der sozialen Sicherheit ... schrittweise verwirklicht wird".

Der persönliche Anwendungsbereich der Richtlinie ergibt sich aus Artikel 2, wonach die Richtlinie Anwendung findet auf „die Erwerbsbevölkerung — einschließlich der selbständigen, deren Erwerbstätigkeit durch Krankheit, Unfall oder unverschuldete Arbeitslosigkeit unterbrochen ist, und der Arbeitssuchenden — sowie auf die im Ruhestand befindlichen oder arbeitsunfähigen Arbeitnehmer und Selbständigen".

Der sachliche Anwendungsbereich der Richtlinie ergibt sich aus Artikel 3 Absatz 1, dem zufolge die Richtlinie Anwendung findet

„a) auf die gesetzlichen Systeme, die Schutz gegen folgende Risiken bieten:

— Krankheit,

— Invalidität,

* Originalsprache: Dänisch.

1 — ABl. 1979, L 6, S. 24.

— Alter,

— Arbeitsunfall und Berufskrankheit,

— Arbeitslosigkeit;

b) auf Sozialhilferegelungen, soweit sie die unter Buchstabe a) genannten Systeme ergänzen oder ersetzen sollen".

Gemäß Artikel 4 Absatz 1 beinhaltet der Grundsatz der Gleichbehandlung

„den Fortfall jeglicher unmittelbaren oder mittelbaren Diskriminierung aufgrund des Geschlechts ... und zwar im besonderen betreffend:

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

..."

Gemäß Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a steht die Richtlinie nicht der Befugnis der Mitgliedstaaten entgegen, von deren Anwendungsbereich u. a. „die Festsetzung des Rentenalters für die Gewährung der Altersrente oder Ruhestandsrente und etwaige Auswirkungen daraus auf andere Leistungen" auszuschließen.

Die maßgebenden nationalen Rechtsvorschriften

3. Ursprünglich bestand im Vereinigten Königreich eine Reihe örtlicher Systeme, aufgrund deren ohne besondere Rechtsgrundlage bei der Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel u. a. durch ältere Menschen Preisnachlässe gewährt wurden. In der Sache Prescott gegen Birmingham Corporation [2] hat indessen der Court of Appeal festgestellt, daß örtliche Behörden nicht befugt seien, solche Leistungen zu gewähren, die eine positive Diskriminierung bestimmter Personengruppen auf Kosten anderer bedeuteten.

4. Mit dem Public Services Vehicles (Travel Concession) Act 1955 wurde auf diesem Hintergrund eine Befugnis für die örtlichen Behörden geschaffen, solche Systeme einzuführen. Aus dem Protokoll der Debatte über den Gesetzesentwurf im House of Commons am 18. Februar 1955 geht hervor, daß es Ziel des Entwurfes war, die örtlichen

2 — [1955] Ch 210.

Behörden zu ermächtigen, zum einen öffentliche Verkehrsunternehmen zu betreiben und zum anderen bestimmten, als bedürftig geltenden Personengruppen Zuschüsse zu gewähren. Einer Äußerung des Gesetzesinitiators Edward Short ist weiter zu entnehmen, daß das „wirkliche Problem ... grundsätzlich und eher von nationaler als von rein lokaler Bedeutung [ist]. Es ist einer der ruhmreichen Aspekte unseres Systems lokaler Selbstverwaltung, daß es den örtlichen Behörden weite Ermessensbefugnisse im Hinblick auf die Entwicklung unseres Sozialwesens gibt ... Ein Großteil dieser Befugnisse betrifft die Gewährung von Zuschüssen in der einen oder anderen Form an verschiedene Personengruppen — Vermietung von Sozialwohnungen, Verköstigung älterer Menschen, Beförderung von Schulkindern, Bekleidung für Schulkinder, Zuschuß zum Unterhalt von Schulkindern usw."

5. Die geltenden Vorschriften finden sich in Section 93 des Transport Act 1985 (nachstehend: Gesetz). Er ermächtigt die örtlichen Behörden, bestimmten Personengruppen eine Fahrtvergünstigung in Form der Berechtigung zu gewähren, öffentliche Verkehrsmittel unentgeltlich oder zu ermäßigten Fahrpreisen zu benutzen. Nach Section 93 (7) haben folgende Personen Anspruch auf solche Leistungen:

„a) Männer, die das 65. Lebensjahr, und Frauen, die das 60. Lebensjahr vollendet haben;

b) Personen, die das 16. Lebensjahr noch nicht vollendet haben;

c) Personen, die das 16., aber noch nicht das 18. Lebensjahr vollendet haben und eine ganztägige Ausbildung absolvieren;

d) Blinde, d. h. Personen, die in einem Maße erblindet sind, daß sie außerstande sind, Arbeiten auszuführen, für die Sehvermögen erforderlich ist;

e) Personen, die an einer Behinderung oder Verletzung leiden, die ihre Gehfähigkeit nach Auffassung der Behörde oder einer anderen für die Durchführung der Regelung zuständigen Behörde erheblich einschränkt;

f) andere durch Ministerialverordnung festgelegte Personengruppen".

Die in Buchstabe a genannte Altersgrenze entspricht derjenigen, die im Vereinigten Königreich für den Bezug der Altersrente maßgebend ist.

6. Der Verkehrsminister hat aufgrund der Ermächtigung nach Buchstabe f durch die Transport Act 1985 (Extension of Eligibility for Travel Concessions) Order 1986 den Kreis der Berechtigten erweitert, der nunmehr auch umfaßt

„a) geistig Behinderte;

b) Personen, denen aus medizinischen Gründen die Fahrerlaubnis versagt worden ist;

c) Taube und Stumme;

d) Personen, die infolge verminderter Wahrnehmungsfähigkeit nicht in vernünftigem Umfang imstande sind, Größe oder Geschwindigkeit von Fahrzeugen einzuschätzen;

e) Personen, die nicht beide Arme gebrauchen können;

f) Personen, die von einem Anspruchsberechtigten als Begleitperson ausgewiesen werden, falls der Anspruchsberechtigte nach Auffassung der zuständigen Behörde in einem solchen Ausmaß behindert ist, daß er eines Begleiters bedarf, um öffentliche Verkehrsmittel benutzen zu können".

7. Es ist Sache der einzelnen örtlichen Behörde, festzulegen, auf welche von diesen Gruppen von Anspruchsberechtigten das System der betreffenden Behörde Anwendung finden soll.

8. Der Wrekin District Council, Beklagter des Ausgangsverfahrens zu 1, hat auf der Grundlage der angeführten Bestimmungen eine Regelung eingeführt, die Männer, die das 65. Lebensjahr, und Frauen, die das 60. Lebensjahr vollendet haben, sowie Behinderte umfaßt. Die Regelung betrifft nicht Jugendliche. Die von der Regelung erfaßten Personen können gegen Bezahlung von 2 UKL (entspricht 2,43 ECU) entweder National Transport Tokens bis zum Gesamtwert von 16 UKL (entspricht 19,42 ECU) oder eine Buskarte erwerben, mit der man die Busse in Shropshire zum halben Preis benutzen kann. Der Betreffende kann weiterhin für 43 UKL (entspricht 52,18 ECU) den sogenannten Travel Stamp erwerben, der zum Benutzen der Busse in der Umgebung von Wrekin ohne weiteres Entgelt berechtigt. Der Wrekin District Council und das Vereinigte Königreich haben in der mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof vorgetragen, es sei schwierig, den Vorteil zu beziffern, der mit der Regelung für jeden Empfänger verbunden sei. Der Wert einer

Buskarte hänge vom Umfang ihrer tatsächlichen Benutzung ab. Je mehr Beförderungsbedarf die von der Regelung erfaßten Personen hätten und je mehr sie daher die Berechtigung ausnutzten, um so größer sei der Wert der Regelung für sie.

9. Die Regelung der Fahrtvergünstigung wird öffentlich finanziert. Die örtlichen Behörden haben an Erstattungen für Busbetreiber in Anwendung der 1991/92 erlassenen Regelungen im gesamten Vereinigten Königreich 410 Mio UKL (entspricht 497,6 Mio ECU) ausgegeben.

Sachverhalt

10. Stanley Charles Atkins, Kläger des Ausgangsverfahrens, der zum Zeitpunkt der Rechtshängigkeit am 25. Juni 1991 63 Jahre alt war und eine Erwerbstätigkeit ausübte, hat beim High Court of Justice, Queen's Bench Division, Klage erhoben, weil er entgegen dem Grundsatz der Gleichbehandlung nach Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie aufgrund seines Geschlechts diskriminiert werde, da ihm die Vergünstigungen nach der vom Wrekin District Council angewandten Regelung vorenthalten würden, obwohl Frauen des gleichen Alters Anspruch auf die Vergünstigungen nach der betreffenden Regelung hätten.

Die Vorlagefragen

11. Der High Court of Justice, Queen's Bench Division, hat mit Beschluß vom 23. Mai 1994 dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Fällt die vom Beklagten zu 1 angewandte Regelung über Fahrtvergünstigungen in den Anwendungsbereich des Artikels 3 der Richtlinie 79/7/EWG?

2. Ist, falls die erste Frage zu bejahen ist, Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a der Richtlinie 79/7/EWG unter den Umständen des vorliegenden Falles anwendbar?

3. Können sich, falls ein Verstoß gegen die Richtlinie 79/7/EWG gegeben ist, Personen, die vor Erlaß des Urteils des Gerichtshofes weder Klage erhoben noch einen entsprechenden Rechtsbehelf eingelegt haben, zur Stützung eines Schadensersatzanspruchs für vor diesem Erlaß liegende Zeiträume auf die unmittelbare Wirkung dieser Richtlinie berufen?

Zur ersten Vorlagefrage

12. Mit der ersten Vorlagefrage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie so auszulegen ist, daß eine Regelung von Zuschüssen für die Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel durch Pensionäre, wie sie vom Wrekin District Council angewandt wird, in den sachlichen Anwendungsbereich der Richtlinie fällt.

Verfahren vor dem Gerichtshof

13. Herr Atkins hat geltend gemacht, daß es sich sich um eine gesetzliche Regelung handele, die einen Schutz gegen Alter, Invalidität usw. gewährleiste, und daß die Regelung somit nach Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie in den sachlichen Anwendungsbereich der Richtlinie falle. Die Regelung sei auf der Grundlage von Section 93 (7) des Gesetzes erlassen worden, so daß es sich um ein gesetzliches System handele. Das Gesetz habe eine soziale Zielrichtung, da es sein Zweck sei, sozial benachteiligten Gruppen, deren physische Mobilität und wirtschaftliche Ressourcen im allgemeinen begrenzt seien, einen Zuschuß bei der Beförderung in öffentlichen Verkehrsmitteln zu gewähren. Die Unterstützung sei außerdem unmittelbar u. a. mit dem Alter verbunden, da jede Person über der festgesetzten Altersgrenze ohne Rücksicht auf ihre übrige persönliche oder wirtschaftliche Situation die Unterstützung beanspruchen könne.

14. Der Wrekin District Council, das Vereinigte Königreich, die schwedische und die deutsche Regierung haben ihrerseits ausgeführt, die streitige Regelung falle nicht in den sachlichen Anwendungsbereich der Richtlinie, da sie weder ganz noch teilweise ein gesetzliches System sei, das Schutz gegen die in Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a der Richtlinie aufgeführten Risiken biete, und auch keine Sozialhilferegelung im Sinne des Artikels 3 Absatz 1 Buchstabe b sei. Die Regelung bedeute zwar, daß der Begünstigte in gleicher Weise wie der, der Unterricht erhalte oder Freizeitmöglichkeiten nutze, gewisse soziale Vorteile genieße, das führe aber nicht dazu, daß die Regelung unter den Begriff des sozialen Schutzes oder der sozialen Sicherheit im Sinne der Artikel 51 und 118 EWG-Vertrag falle. Die soziale Sicherheit biete Schutz gegen bestimmte Risiken und sei daher mit anderen Formen der Versicherung verwandt. Es hänge von den örtlichen Behörden ab, ob und in welchem Umfang es Regelungen wie die betreffende gebe, und die örtlichen Regelungen seien von sehr unterschiedlichem Umfang. Es handele sich daher nach dem Verständnis der Richtlinie nicht um ein gesetzliches System. Schließlich bestehe kein unmittelbarer und notwendiger Zusammenhang zwischen der Regelung und den in Artikel 3 Absatz 1 aufgeführten Risiken, da die Regelung dem Begünstigten bei der Finanzierung von Ausgaben für die Beförderung behilflich sei, was für sich betrachtet kein unter die Vorschrift fallendes Risiko sei. Es sei in diesem Zusammenhang ohne Bedeutung, daß eines der Zuteilungskriterien das Alter sei.

15. Die Kommission legt dar, man könne die streitige Regelung als vom sachlichen Anwendungsbereich der Richtlinie erfaßt

ansehen. Die durch die Regelung gewährten Leistungen könnten allerdings ihres Erachtens nicht als solche der sozialen Sicherheit in dem Sinne verstanden werden, in dem dieser Begriff in der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 (nachstehend: Verordnung) [3] Anwendung finde, da es sich nicht um eine versicherungsrechtliche Regelung handele. Die Leistungen könnten auch nicht als Sozialhilfe angesehen werden, da sie nicht bedürfnisbestimmt seien. Die Richtlinie, die auf der Grundlage von Artikel 235 erlassen worden sei, könne jedoch auch so verstanden werden, daß sie Sozialleistungen im weiten Sinne umfasse (vgl. u. a. die Anwendung dieses Begriffes in Artikel 1 und 3 der Richtlinie). Der Zweck der Richtlinie verlange, daß der Grundsatz der Gleichbehandlung alle Formen des sozialen Schutzes erfasse, ohne Rücksicht darauf, ob die Mitgliedstaaten beschlossen hätten, die zur Verfügung stehenden Mittel für die soziale Sicherheit oder die Sozialhilfe im traditionellen Verständnis oder für andere Formen des sozialen Schutzes zu verwenden. Die eigentliche Abgrenzung der Richtlinie werde durch die Aufzählung der versicherten Risiken bewirkt. Die Regelung, um die es in dieser Rechtssache gehe, sei ein gesetzliches System, das unmittelbar und tatsächlich mit den in Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie aufgeführten Risiken zusammenhänge, so daß die Regelung unter den sachlichen Anwendungsbereich der Richtlinie falle. Daß das Gesetz den örtlichen Behörden die Möglichkeit gebe, die Regelung auch auf Jugendliche zu erstrecken, könne die Regelung dem Anwendungsbereich der Richtlinie nicht entziehen, weil dies sonst dazu führen würde, die Richtlinie leicht umgehbar zu machen.

3 — Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, in der geänderten und aktualisierten Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 2001/83 des Rates vom 2. Juni 1983 (ABl. L 230, S. 6). Die Verordnung ist in bezug auf Arbeitnehmer auf Artikel 51 und in bezug auf Selbständige auf Artikel 235 des Vertrages gestützt.

Allgemeine Bemerkungen zum sachlichen Anwendungsbereich der Richtlinie

16. Ich werde zunächst untersuchen, ob der sachliche Anwendungsbereich der Verordnung und der der Richtlinie übereinstimmen.

17. Die *Verordnung* gilt gemäß Artikel 4 Absätze 1 und 2 für die allgemeinen und die besonderen, die auf Beiträgen beruhenden und die beitragsfreien Systeme der sozialen Sicherheit, die im einzelnen aufgeführte Risiken — wie Leistungen bei Alter — betreffen. Hingegen fallen Sozialhilferegelungen, d. h. Leistungen, die nach konkreter Würdigung der Bedürftigkeit der Empfänger gewährt werden, nicht in den Anwendungsbereich der Verordnung, vgl. Artikel 4 Absatz 4.

18. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes findet die Abgrenzung des sachlichen Anwendungsbereichs in zwei Stufen statt. Zuerst wird geprüft, ob die Leistung dem Empfänger aufgrund einer Rechtsvorschrift unabhängig von jeder auf Ermessensausübung beruhenden Einzelfallbeurteilung der persönlichen Bedürftigkeit aufgrund einer gesetzlich umschriebenen Stellung gewährt

wird [4]. Selbst die Art der Finanzierung einer Leistung ist ohne Belang [5]. Sodann wird geprüft, ob die Leistung gegen bestimmte aufgeführte Risiken schützt. Aus der Rechtsprechung kann ein Urteil vom 27. März 1985 in der Rechtssache 249/83 (Hoeckx) zu einer belgischen Regelung, wonach Minderbemittelten ein bestimmtes Mindesteinkommen gewährleistet wurde, angeführt werden, in dem der Gerichtshof darauf hingewiesen hat, daß die Leistung nicht bezwecke, den Wirkungen einer bestimmten Art eines in der Verordnung aufgeführten sozialen Tatbestands abzuhelfen [6].

19. Nationale Regelungen können aufgrund ihres persönlichen Anwendungsbereichs, ihres Zweckes und näherer Durchführungsbestimmungen sowohl mit der sozialen Sicherheit wie mit der Sozialhilfe verwandt sein; es muß dann im Zusammenhang mit der Verordnung eine eher ermessensbestimmte Würdigung vorgenommen werden, zu welcher Kategorie die Leistung zu rechnen ist. Als Beispiel hierfür kann das Urteil des Gerichtshofes vom 20. Juni 1991 in der Rechtssache C-356/89 (Newton) [7] angeführt werden, das eine englische Mobilitätsbeihilfe betraf, die aufgrund gesetzlich festgelegter objektiver Kriterien gewährt wurde, wenn der Antragsteller aufgrund einer körperlichen Behinderung nicht oder praktisch nicht imstande war zu gehen. Der Gerichtshof hat entschieden, daß die betreffende Leistung zum einen dazu diene, den völlig außerhalb des Systems der sozialen Sicherheit stehenden Behinderten ein Mindesteinkommen und zum anderen den Empfängern von Leistungen der sozialen Sicherheit ein zusätzliches Einkommen zu sichern. Folglich müsse für die letztgenannte Gruppe die Leistung dem Bereich der sozialen Sicherheit im Sinne von Artikel 51 EWG-Vertrag und den dazu ergangenen Durchführungsvorschriften zugerechnet werden [8]. Die Leistung fiel somit in den sachlichen Anwendungsbereich der Verordnung. Dagegen fielen nur bestimmte Leistungsberechtigte in den persönlichen Anwendungsbereich der Verordnung, wie er in Artikel 2 Absatz 1 definiert ist, vgl. Artikel 1 Buchstabe a.

20. Die *Richtlinie* betrifft nach ihrem Titel die schrittweise Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Bereich der sozialen Sicherheit und findet gemäß ihrem Artikel 3 Absatz 1 Anwendung „auf die gesetzlichen Systeme, die Schutz ... bieten" gegen bestimmte Risiken wie etwa Alter, sowie auf Sozialhilferegelungen, soweit sie die genannten Systeme ergänzen oder ersetzen sollen.

21. Die Regelung, die vom sachlichen Anwendungsbereich der Verordnung erfaßt wird, kann sehr wohl als auch vom sachlichen Anwendungsbereich der Richtlinie erfaßt betrachtet werden, soweit die Risiken, für die die Verordnung gilt, auch von der Richtlinie umfaßt werden. Ich weise hierbei darauf hin, daß der Gerichtshof in dem erwähnten Urteil Newton eine Mobilitäts-

4 — Vgl. Urteile vom 2. August 1993 in der Rechtssache C-66/92 (Acciardi, Slg. 1993, I-4567, Randnr. 14); vom 10. März 1993 in der Rechtssache C-111/91 (Kommission/Luxemburg, Slg. 1993, I-817, Randnr. 29) und vom 16. Juli 1992 in der Rechtssache C-78/91 (Hughes, Slg. 1992, I-4839, Randnr. 15).

5 — Vgl. die in Fußnote 4 zitierten Urteile Acciardi (Randnr. 18), Kommission/Luxemburg (Randnr. 31) und Hughes (Randnr. 21).

6 — Slg. 1985, 973, Randnrn. 13 und 14.

7 — Slg. 1991, I-3017.

8 — Vgl. Randnrn. 14 und 15.

beihilfe für Invalide dem sachlichen Anwendungsbereich der Verordnung zugerechnet hat.

22. Dagegen kann man meines Erachtens keinen Umkehrschluß ziehen und den Begriff der sozialen Sicherheit in der Verordnung gleichsetzen mit dem Anwendungsbereich der Richtlinie im Sinne des Artikels 3 Absatz 1 Buchstabe a. Nichts in der Richtlinie läßt nämlich darauf schließen, daß der Ausdruck „soziale Sicherheit" in der Richtlinie in der gleichen Weise wie in der Verordnung zu verstehen ist, geschweige denn in einem ganz genauen Sinn. Der Ausdruck „soziale Sicherheit" wird so in der Überschrift der Richtlinie verwendet („... Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Bereich der sozialen Sicherheit"), daß ganz deutlich wird, daß er in einem anderen und weiteren Sinn als in der Verordnung zu verstehen ist. In der Überschrift umfaßt der Ausdruck sicher nicht nur die in Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a aufgeführten „gesetzlichen Systeme, die Schutz ... bieten", sondern auch die in Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b aufgeführten Sozialhilferegelungen.

23. Auch die zweite Begründungserwägung, der zufolge es angezeigt ist, den Grundsatz der Gleichbehandlung im Bereich der sozialen Sicherheit in erster Linie „bei den gesetzlichen Systemen, die Schutz gegen die Risiken ... Alter ... bieten, sowie bei den Sozialhilferegelungen ..." zu verwirklichen, zeigt, daß Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a so auszulegen ist, daß die Richtlinie nicht nur Leistungen der sozialen Sicherheit umfaßt, wie sie in der Verordnung angeführt werden, sondern auch andere Leistungen, die sozialen Schutz bieten.

24. Zwar läßt sich sagen, daß, wenn in der Zweckbestimmung des Artikels 1 von der „sozialen Sicherheit und de[n] sonstigen Bestandteile[n] der sozialen Sicherung im Sinne von Artikel 3" die Rede ist, der Ausdruck „soziale Sicherheit" in Artikel 1 auf Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a über die gesetzlichen Systeme, die Schutz gegen bestimmte Risiken bieten, hinweist, und der Ausdruck „sonstige Bestandteile der sozialen Sicherheit" in Artikel 1 auf Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b über die Sozialhilferegelungen, die die unter Buchstabe a genannten Systeme ergänzen oder ersetzen sollen. Artikel 1 verwendet allerdings nicht den in Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b gebrauchten Ausdruck „Sozialhilfe", sondern den Ausdruck „soziale Sicherheit und d[ie] sonstigen Bestandteile der sozialen *Sicherung*", während von Schutz lediglich in Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a, nicht aber in Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b die Rede ist. Es liegt daher nahe, anzunehmen, daß der Begriff „sonstige Bestandteile der sozialen Sicherheit" in Artikel 1 nicht oder nicht nur auf Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b verweist, sondern auf jeden Fall auch einige der Leistungen umfaßt, die zu Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a gehören.

25. Artikel 3 Absatz 1 verwendet dann bei der Abgrenzung des Anwendungsbe-

reichs der Richtlinie auch nicht denselben Ausdruck „soziale Sicherheit" oder ähnliche Ausdrücke [9]. Es hätte doch eher nahegelegen, diesen Begriff in Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a zu verwenden, dessen Vorschriften hierdurch hätten abgegrenzt werden können, anstatt den weiteren Begriff der „gesetzlichen Systeme, die Schutz ... bieten" zu verwenden.

26. Daß die Richtlinie weiter geht als die Verordnung, ist im Zusammenhang damit zu sehen, daß die Richtlinie ein selbständiger und von der Verordnung unabhängiger Rechtsakt ist, der ein anderes Ziel hat als die Verordnung. Sie will nicht wie die Verordnung bestimmte nationale Systeme der sozialen Sicherheit koordinieren, sondern sicherstellen, daß die nationalen Sozialvorschriften einem Grundrecht, nämlich dem Grundsatz der Gleichbehandlung von Männern und Frauen, Genüge tun. Ich möchte hierbei an den allgemeinen gemeinschaftsrechtlichen Grundsatz erinnern, daß die Auslegung eine effektive Durchführung u. a. des Zieles des betreffenden Rechtsakts sicherstellen soll. Daß die Richtlinie auf Artikel 235 EWG-Vertrag als Rechtsgrundlage gestützt ist, hat im übrigen gleichzeitig zur Folge, daß der Sprachgebrauch der Artikel 51 und 118 EWG-Vertrag bei der Auslegung der Richtlinie keine Bedeutung hat.

27. Die dargestellte Auslegung steht meines Erachtens in Einklang mit der aktuellen Rechtsprechung des Gerichtshofes zu Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie. So hat der Gerichtshof ausgeführt: „Um sicherzustellen, daß die schrittweise Verwirklichung des ... Grundsatzes der Gleichbehandlung in der gesamten Gemeinschaft harmonisch erfolgt, ist Artikel 3 Absatz 1 deshalb dahin auszulegen, daß er alle Leistungen umfaßt, die *im weiten Sinne* zu einem der dort genannten gesetzlichen Systeme gehören oder unter eine Sozialhilferegelung fallen, die ein solches System ergänzen oder ersetzen soll." [10] Eine Leistung fällt somit nur dann in den Geltungsbereich dieser Richtlinie, wenn sie sich in ein gesetzliches System des Schutzes gegen eines der aufgeführten Risiken einfügt oder eine Form der Sozialhilfe mit dem gleichen Ziel darstellt [11]. Diese Voraussetzung ist erfüllt, wenn die Leistung *unmittelbar und effektiv* [12] im Zusammenhang mit dem Schutz gegen eines der aufgeführten Risiken — hierunter Alter und Invalidität — steht [13]. Entscheidend ist somit, daß die Leistung Schutz gegen ein Risiko bietet, das von der Richtlinie umfaßt wird, was voraussetzt, daß ein unmittelbarer und effektiver Zusammenhang zwischen der Leistung und dem betreffenden Risiko besteht.

28. Der Gerichtshof hat in seiner Rechtsprechung die Abgrenzung nicht auf die vom Wrekin District Council, vom Vereinigten Königreich und von der deutschen Regie-

9 — Wie z. B. Zweige oder Systeme der sozialen Sicherheit.

10 — Vgl. Urteil vom 24. Juni 1986 in der Rechtssache 150/85 (Drake, Slg. 1986, 1995, Randnr. 23, Hervorhebung nur hier).

11 — Vgl. Urteil Drake (zitiert in Fußnote 10, Randnr. 21) sowie Urteile vom 4. Februar 1992 in der Rechtssache C-243/90 (Smithson, Slg. 1992, I-467, Randnr. 12), vom 16. Juli 1992 in den verbundenen Rechtssachen C-63/91 und C-64/91 (Jackson und Cresswell, Slg. 1992, I-4737, Randnr. 15) und vom 19. Oktober 1995 in der Rechtssache C-137/94 (Richardson, Slg. 1995, I-3407, Randnr. 8).

12 — In der englischen und französischen Fassung der Urteile werden für dieses Erfordernis des Zusammenhangs die Worte „directly and effectively" bzw. „directement et effectivement" verwendet. Diese Formulierungen scheinen genauer zu sein als der Hinweis auf einen „direkte og faktisk" Zusammenhang in der dänischen Fassung. Im folgenden wird daher der Ausdruck „unmittelbar und effektiv" („direkte og effektiv") verwendet.

13 — Vgl. Urteile in der Rechtssache Smithson (a. a. O., Randnr. 14), in der Rechtssache Jackson und Cresswell (a. a. O., Randnr. 16) und in der Rechtssache Richardson (a. a. O., Randnr. 9).

rung befürworteten traditionellen Kriterien wie die Mitgliedschaft, die Beschäftigungszeit und das Versicherungsverhältnis gestützt und auch der Frage, woraus die Leistung finanziert wird, keine Bedeutung beigemessen. Im Urteil vom 19. Oktober 1995 in der Rechtssache C-137/94 (Richardson) [14] hat der Gerichtshof festgestellt, daß ein öffentlich finanziertes System mit einer Befreiung von der Entrichtung einer Rezeptgebühr in den Anwendungsbereich der Richtlinie falle, obwohl die Leistung keinen Zusammenhang mit solchen traditionellen Kriterien aufwies. Reale Gründe sprechen denn auch meines Erachtens dagegen, eine solche Forderung aufzustellen. Es gibt zwar eine Reihe von Mitgliedstaaten, deren Schutz gegen Krankheit, Alter u. a. auf der Zahlung zweckbestimmter Beiträge an Krankenkassen, Rentenkassen usw. beruht. Es gibt indessen auch Mitgliedstaaten, in denen das System der sozialen Sicherheit nicht hierauf beruht, sondern vollständig öffentlich über den allgemeinen Haushalt und das Steueraufkommen (mit nachfolgender Umverteilung) finanziert wird. Das dänische Volksrenten- und Krankenversicherungssystem kann als Beispiel für ein gesetzliches System des Schutzes gegen Alter bzw. Krankheit angeführt werden, das heute rein über Haushalt und Steueraufkommen finanziert wird, von jeder Form der Beitragspflicht oder Mitgliedschaft befreit ist und Leistungen ohne Rücksicht auf Beschäftigungszeiten erbringt. Es ist klar, daß ein solches System unter Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a der Richtlinie fällt.

29. Schließlich kann aus Randnummer 13 des erwähnten Urteils Richardson abgeleitet werden, daß sich mit dem Ausdruck „gesetzliche Systeme, die Schutz ... bieten" nicht die Voraussetzung begründen läßt, daß die Leistung formell Teil eines nationalen Systems der Sozialversicherung sein müsse. Dem Ausdruck System lassen sich schwerlich besondere Einschränkungen beilegen, und ob man in dem einzelnen Mitgliedstaat entschieden hat, den Rechtsetzungsbereich in das Ressort des einen oder des anderen Ministers einzugliedern, kann auch nicht Grundlage für die Antwort auf die Frage sein, inwiefern eine Leistung nach diesen Vorschriften im Sinn des Gemeinschaftsrechts sozialen Schutz bietet [15]. Inwieweit dies zufällig so ist, kann von einer Würdigung des genaueren Charakters der Leistung abhängen. Folglich gilt die Richtlinie für alle in der Regelung erfaßten Leistungen, die Schutz gegen die in der Richtlinie aufgeführten Risiken bieten, wie sie in der nationalen Rechtsordnung definiert und geregelt sind [16].

Geht es in der konkreten Rechtssache um ein gesetzliches System?

30. Eine Leistung, wie sie vom Wrekin District Council erbracht wird, beruht wie die Gebührenbefreiung in dem zitierten Urteil Richardson auf einer Gesetzesbestimmung und wird durch Verwaltungsvorschrift durchgeführt [17]. Daß die (im Gesetz begründete) Leistung unter der Verantwortung örtlicher Behörden eingeführt wurde und verwaltet wird, kann nach meiner Auffassung nicht von Bedeutung sein. Es ist oft zweckmäßig, daß eine Regelung von den Behörden verwaltet wird, die die mit der Regelung verbundenen Kosten tragen und sich hierfür

14 — Vgl. Fußnote 11.

15 — Hierzu kann auf Nr. 12 meiner Schlußanträge in der Rechtssache Richardson verwiesen werden, der zu entnehmen ist, daß es schwierig ist, einen neutraleren Ausdruck zu finden.

16 — Vgl. Nr. 5 der Schlußanträge von Generalanwalt Mancini in der Rechtssache Drake (zitiert in Fußnote 10).

17 — Vgl. Urteil Richardson (zitiert in Fußnote 11, Randnr. 11).

Deckung durch Erhebung von Abgaben verschaffen. Aus dem Protokoll der Debatte im House of Commons ergibt sich, daß es im Vereinigten Königreich Tradition war, „social services" lokal zu verwalten. Solche Traditionen können von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat verschieden sein, und die Rücksicht auf eine effektive und einheitliche Anwendung der Richtlinie spricht daher dafür, daß einem solchen Unterschied keine Bedeutung für die Abgrenzung des Anwendungsbereichs der Richtlinie und damit des Gleichbehandlungsgrundsatzes zukommt. Demgemäß kann die Leistung, wie oben unter Nummer 29 ausgeführt, nicht allein mit der Begründung außerhalb des Anwendungsbereichs der Richtlinie angesiedelt werden, daß ihre Rechtsgrundlage der Transport Act 1985 sei und sie so formell nicht Teil eines gesamten Gesetzes sei, das die soziale Sicherheit im Auge habe [18]. Vor diesem Hintergrund meine ich, daß eine Leistung wie die vom Wrekin District Council verwaltete ihrem Charakter nach ein gesetzliches System im Sinne der Richtlinie ist.

Bietet die Regelung Schutz gegen Alter?

31. Nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a der Richtlinie wird vorausgesetzt, daß die Leistung u. a. Schutz gegen Alter bietet. Natürlich kann man ganz allgemein die Frage aufwerfen, ob Personen mit 60 bzw. 65 Jahren vom Risiko des Alters betroffen werden. Die Richtlinie definiert jedoch selbst dieses Risiko nicht unter Bezugnahme auf ein bestimmtes Alter und bezweckt auch nicht die Harmonisierung dieses Tatbestands. Es kann daher davon ausgegangen werden, daß die Richtlinie auf das Verständnis des Begriffes verweist, das von dem einzelnen Land in seinen internen Rechtsvorschriften zugrunde gelegt wird.

32. Das Ziel der Richtlinie ist es, ein Grundrecht zu gewährleisten, nämlich das Recht auf Gleichbehandlung im Hinblick auf Leistungen, die Schutz gegen bestimmte Risiken — hierunter das Alter — bieten. Aus dem Ausdruck „Schutz bieten" folgt, daß es sich um eine Leistung mit der sozial begründeten Absicht handeln muß, die Auswirkungen auf eine Person, die von einem bestimmten Risiko — hierunter das Alter — betroffen wird, zu beseitigen. Hierher kann z. B. mit Sicherheit die Altersrente gerechnet werden, die älteren Menschen die Möglichkeit gibt, das Arbeitsleben zu verlassen und zugleich einen gewissen Lebensstandard aufrechtzuerhalten, oder die Befreiung von einer Rezeptgebühr, die es z. B. von Krankheit betroffenen älteren Menschen möglich macht, auf die Einnahme der notwendigen Arznei nicht aus wirtschaftlichen Gründen zu verzichten. Auch Regelungen über Wohnungshilfe und Verköstigung sind Teil des Netzes der sozialen Sicherheit für Ältere, die sonst häufig nicht mehr saubermachen, einkaufen und sich ernähren würden.

33. Es ist — allgemein betrachtet — charakteristisch für das hohe Alter, daß die Fähigkeit, etwas selbst zu tun, geringer wird als

18 — Vgl. Urteil Richardson (zitiert in Fußnote 11, Randnr. 13).

früher. Viele ältere Menschen haben Probleme mit dem Bewegungsapparat, dem Sehvermögen, dem Gehör und der Reaktionsfähigkeit. Der mit dem Erreichen der Altersgrenze verbundene Eintritt in den Ruhestand bedeutet für die meisten Menschen eine unvermittelte Einengung ihrer wirtschaftlichen Situation. Ein etwaiger Firmenwagen muß abgegeben werden; es ist schwierig oder unmöglich, durch Anschaffung und/oder Haltung eines Wagens abzuhelfen. Das Einkaufen und das Aufrechterhalten von Verbindungen zur Familie und zu Freunden bedingen daher für viele ältere Menschen die Verwendung öffentlicher Verkehrsmittel. Die Möglichkeit der Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel ist übrigens von ganz wesentlicher Bedeutung für ältere Menschen in dünn besiedelten Gebieten. Regelungen über den Zugang zu preiswerten öffentlichen Verkehrsmitteln müssen daher meines Erachtens als ein wesentlicher Teil des Netzes der sozialen Sicherheit für ältere Menschen angesehen werden. Man kann nicht vernünftigerweise eine Unterstützungsleistung für die Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel durch ältere Menschen gleichsetzen mit einer Verbilligung von Theater- oder Kinokarten für ältere Menschen, wie das Vereinigte Königreich ausgeführt hat. Der Zugang zu preiswerten öffentlichen Verkehrsmitteln ist etwas ganz anderes und sozial bei weitem bedeutungsvoller für den Durchschnitt der älteren Menschen als Regelungen, die es älteren Menschen ermöglichen, billig in die Oper oder in das Ballett zu kommen.

34. Daß der Zugang zu kostenlosen oder doch sehr verbilligten öffentlichen Verkehrsmitteln eine wesentliche soziale Vergünstigung für ältere Menschen ist, steht damit in Einklang, daß die notwendige Rechtsgrundlage für diese Fahrtunterstützung im Vereinigten Königreich ausweislich der Protokolle der Debatte im House of Commons mit einem eindeutig sozialen Ziel begründet wurde. Die Regelungen wurden z. B. mit dem Zuschuß zur Miete und zur Verköstigung verglichen. Eine Fahrtunterstützung wie die, die vom Wrekin District Council aufgrund eines Gesetzes verwaltet wird, hat daher nach meiner Auffassung eine wesentlich soziale Schutzfunktion.

35. Es kann im übrigen keine Bedeutung haben, daß man sich im Vereinigten Königreich entschieden hat, die Leistung nicht durch unmittelbare Auszahlung eines Barbetrags, sondern durch eine öffentlich finanzierte Regelung zu erbringen, die älteren Menschen niedrigere Preise bei der Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel einräumt. Der Barbetrag würde nicht in gleichem Maße sicherstellen, daß die Mobilität der betroffenen Personengruppen zunähme, weil er für andere Zwecke verwendet werden könnte. Die Fahrtregelung, um die es in dieser Rechtssache geht, ist sogar so ausgestaltet, daß der wirtschaftliche Vorteil der Regelung unmittelbar proportional zu dem betreffenden Bedarf an öffentlichen Verkehrsmitteln ist. Man kann sich wohl im übrigen auch sehr gut vorstellen, daß die öffentlichen Gesamtausgaben für die Regelung geringer sein könnten als der gesamte wirtschaftliche Gebrauch, den die älteren Menschen von der Regelung machen. Die Regelung könnte ja u. a. so ausgestaltet sein, daß die Behörden

den Nachlaß mit dem Hinweis an die Leistungsberechtigten gewähren, freie Verkehrskapazitäten außerhalb der Hauptverkehrszeiten zu nutzen.

Stehen die Unterstützungen unmittelbar und effektiv im Zusammenhang mit dem Schutz gegen das Altersrisiko?

36. Wie ausgeführt, ist es nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes Voraussetzung, daß die Leistung unmittelbar und effektiv im Zusammenhang mit dem Schutz gegen eines der in Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a aufgeführten Risiken steht. Es ist zu prüfen, was diese Anforderung im einzelnen bedeutet.

37. Der Gerichtshof hat im Urteil Drake [19] entschieden, daß die Richtlinie auf eine Regelung anzuwenden sei, nach der bestimmte Personen, die einen Behinderten betreuen, Anspruch auf eine Behindertenpflegebeihilfe haben. Der Gerichtshof hat in Randnummer 24 ausgeführt, daß die Leistung von der Invalidität abhänge, die Conditio sine qua non für die Gewährung der Beihilfe sei.

38. Im Urteil vom 4. Februar 1992 in der Rechtssache C-243/90 hat der Gerichtshof umgekehrt festgestellt, daß eine Regelung, die *allgemein* dazu diene, Personen, deren tatsächliches Einkommen unter einem errechneten theoretischen Einkommen liege, eine besondere Zuwendung zu garantieren, die es ihnen ermögliche, ihre Wohnkosten zu tragen, nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie falle [20]. Der Gerichtshof hat in den Randnummern 15, 16 und 17 ausgeführt:

„Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a der Richtlinie 79/7 bezieht sich jedoch nicht auf gesetzliche Systeme, die dazu dienen, allen Personen, deren tatsächliches Einkommen unter einem nach bestimmten Kriterien ermittelten theoretischen Einkommen liegt, eine besondere Zuwendung zu garantieren, die es ihnen ermöglicht, ihre Wohnkosten zu tragen.

Das Alter und die Invalidität des Empfängers sind nur zwei der bei der Ermittlung der finanziellen Bedürfnisse des Empfängers einer solchen Zuwendung zu berücksichtigenden Kriterien. Die Tatsache, daß diese Kriterien für die Gewährung einer höheren Zuwendung entscheidend sind, reicht nicht aus, um diese Zuwendung in den Anwendungsbereich der Richtlinie 79/7 einzubeziehen.

Eine solche Erhöhung bildet nämlich einen untrennbaren Bestandteil der Gesamtleistung, die die unzulänglichen Mittel des Empfängers in bezug auf die Wohnkosten ausgleichen soll, und kann nicht als eigenständiges System zum Schutz gegen bestimmte der in Artikel 3 Absatz 1 der

19 — Vgl. das in Fußnote 10 zitierte Urteil.

20 — Vgl. Fußnote 11.

Richtlinie 79/7 aufgeführten Risiken eingestuft werden."

39. Im Urteil vom 16. Juli 1992 in den verbundenen Rechtssachen C-63/91 und C-64/91 (Jackson und Cresswell) [21] ist bekräftigt worden, daß die Richtlinie nicht für allgemeine Regelungen gilt, die unter gewissen Bedingungen von jedem ohne Rücksicht darauf beansprucht werden können, ob er von einem der in der Richtlinie aufgeführten Risiken betroffen ist. Der Gerichtshof hat darauf hingewiesen, daß eine Leistung, mit der dem Empfänger ein Mindesteinkommen gesichert werden solle, allgemein aufgrund eines Einkommenskriteriums gewährt werde, „unabhängig von Überlegungen, die sich auf das Vorliegen einer der in Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie aufgezählten Risiken beziehen".

40. Zuletzt hat der Gerichtshof in dem zitierten Urteil Richardson [22] festgestellt, daß die Richtlinie auf eine Regelung der Befreiung von einer Rezeptgebühr Anwendung finde, weil diese Leistung mehreren angeführten Personengruppen zugute kommen könne, bei denen das betreffende Risiko, in diesem Fall Krankheit, eintrete.

41. Dieser Rechtsprechung läßt sich entnehmen, daß es nicht ausreicht, daß die Leistungsempfänger *faktisch* von einem der in der Richtlinie aufgeführten Risiken betroffen werden und demzufolge bedürftig sind [23]. Anderenfalls würde die Richtlinie praktisch jede Leistung erfassen, was schlecht zu ihrem Wortlaut passen würde. Es ist weiterhin nicht ausreichend, daß die aufgeführten Risiken Teil der Berechnungsregeln sind, die die Höhe der Leistung beeinflussen können, wenn die Leistung selbst ohne Berücksichtigung dieser Risiken gewährt wird. Es ist die Leistung oder die Regelung selbst, die unmittelbar und effektiv mit diesen Risiken in Zusammenhang stehen muß.

42. Eine Regelung, wie sie vom Wrekin District Council verwaltet wird, bedeutet, daß dem Berechtigten von der Verwaltung eine Leistung auf gesetzlicher Grundlage ohne Rücksicht auf eine Bedürftigkeitsprüfung gewährt wird. Es handelt sich nicht um eine Leistung, für die jede Bevölkerungsgruppe in Betracht kommen kann. Die Leistung wird allein klar festgelegten Personengruppen gewährt, die vom Risiko Alter und Invalidität betroffen sind. Wie in den zitierten Urteilen Drake [24] und Richardson [25] ist es mithin eine unmittelbar gesetzlich festgelegte Leistungsvoraussetzung, daß ein bestimmtes Risiko sich verwirklicht. Wie in Nummer 33 ausgeführt, haben ältere Menschen oft einen besonderen Bedarf an öffentlicher Beförderung auch deshalb, weil es für sie keine andere Möglichkeit des Ortswechsels gibt.

21 — Vgl. Fußnote 11.

22 — Zitiert in Fußnote 11, Randnrn. 11 und 12.

23 — Vgl. Urteil Jackson und Cresswell (a. a. O., Randnr. 18). Der Gerichtshof folgte Generalanwalt Van Gerven nicht, der sich in seinen Schlußanträgen für eine viel weitere Auslegung aussprach, wonach es darauf ankommt, daß der Empfänger konkret von einem der aufgezählten Risiken betroffen ist, wenn es keine anderen Leistungen gibt, die ihm den notwendigen Unterhalt sichern.

24 — Zitiert in Fußnote 10, Randnr. 24.

25 — Zitiert in Fußnote 11, Randnr. 12.

43. Man könnte die Frage aufwerfen, ob der Umstand, daß die Regelung sowohl ältere Menschen als auch Invalide umfaßt und das Gesetz zugleich die Erlaubnis für die Einbeziehung von Jugendlichen gibt, dazu führt, daß es sich nicht um eine von der Richtlinie erfaßte Leistung handelt. Wird mit anderen Worten vorausgesetzt, daß die Regelung Schutz gegen ein bestimmtes Risiko bietet? Eine solche Beschränkung kann meines Erachtens weder dem Wortlaut der Richtlinie noch der Rechtsprechung des Gerichtshofes entnommen werden. Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a nennt die erfaßten Risiken, ohne als Anforderung festzulegen, daß die Regelung oder Leistung allein auf ein bestimmtes Risiko ausgerichtet ist, und in Randnummer 17 des Urteils Smithson hat der Gerichtshof in Übereinstimmung hiermit ausgeführt, daß die Leistung nicht als eigenständiges System „zum Schutz gegen *bestimmte* der in Artikel 3 Absatz 1 ... aufgeführten Risiken" eingestuft werden könne.

44. Eine Auslegung, wonach die Regelung mit einem Risiko in Zusammenhang gebracht werden können muß, würde auch zum einen zu einer ungleichmäßigen Anwendung der Richtlinie in der Gemeinschaft führen und zum anderen der Richtlinie einen engen Anwendungsbereich verschaffen. Wird z. B. eine Mobilitätsbeihilfe allein Invaliden zuteil, müßte klargestellt werden, daß die Leistung von der Richtlinie erfaßt wird, vgl. das oben zitierte Urteil Newton. Können auch ältere Menschen die gleiche Leistung erhalten, würde hingegen keine der beiden Personengruppen bei einer solchen Auslegung unter den Gleichbehandlungsgrundsatz fallen, was nach meiner Auffassung zu einem willkürlichen Rechtszustand führen würde. Eine Leistung muß daher nicht ausgeschlossen werden, bloß weil sie nach dem sie begründenden Gesetz mehreren der in Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a aufgeführten Risikogruppen Schutz bietet.

45. Nach dem Gesetz besteht die Befugnis, Jugendliche in die lokale Regelung aufzunehmen. Diese Befugnis wurde vom Wrekin District Council nicht genutzt, dessen Regelung lediglich ältere Menschen und Invalide erfaßt. Eine Leistung muß jedoch auch nicht vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgeschlossen werden, nur weil sie über die von der Richtlinie umfaßte Risikogruppe hinaus zugleich einer Risikogruppe zusteht, die nicht von der Richtlinie erfaßt wird. Auch wenn Jugendliche die Möglichkeit haben, eine Mobilitätsbeihilfe zu erhalten, die deren offensichtlichen Bedarf an preiswertem Zugang zu öffentlichen Verkehrsmitteln deckt, lockert dies meines Erachtens nicht den unmittelbaren und effektiven Zusammenhang der Leistung mit den von der Richtlinie erfaßten Risiken. Die entgegengesetzte Auffassung würde es für die Mitgliedstaaten ganz einfach machen, eine Leistung dem Anwendungsbereich der Richtlinie zu entziehen. Man kann aber auch nicht ausschließen, daß eine Regelung, die umgekehrt eine viel größere Anzahl leistungsberechtigter Risikogruppen festlegt, einen so allgemeinen Charakter gewinnt, daß sie aus diesem Grund aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie herausfällt. Dies ist jedoch nicht der Fall bei einer Leistung wie der, die sich auf Section 93 des Transport Act 1985 gründet und bei der allein Invalide, ältere Menschen und Jugendliche überhaupt die Möglichkeit haben, die Leistung zu erhalten.

46. Es ist daher insgesamt meine Auffassung, daß eine Regelung über einen Zuschuß für die Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel durch ältere Menschen wie die, die vom Wrekin District Council verwaltet wird, den Charakter eines gesetzlichen Systems hat, das in ausreichendem Maß in Zusammenhang mit dem Schutz gegen das Risiko Alter steht und daher in den Anwendungsbereich der Richtlinie fällt.

47. Demgemäß schlage ich dem Gerichtshof vor, die erste Vorlagefrage dahin zu beantworten, daß Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a 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 so auszulegen ist, daß ein gesetzliches System, nach dem die Verwaltung für die Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel durch ältere Menschen einen Zuschuß gewährt, in den sachlichen Anwendungsbereich der Richtlinie fällt.

Zur zweiten Vorlagefrage

48. Mit dieser Frage ersucht das vorlegende Gericht den Gerichtshof in Wirklichkeit um Präzisierung seiner Auslegung des Artikels 7 Absatz 1 Buchstabe a der Richtlinie, wonach die Richtlinie nicht der Befugnis der Mitgliedstaaten entgegensteht, von ihrem Anwendungsbereich u. a. die Festsetzung des Rentenalters für die Gewährung der Altersrente oder Ruhestandsrente und etwaige Auswirkungen daraus auf andere Leistungen auszuschließen.

49. Herr Atkins bringt vor, es handele sich um eine beitragsfreie Leistung, die ohne Rücksicht auf einen Beitrag des Empfängers zum Altersrentensystem gewährt werde, weshalb es nicht notwendig sei, Ausnahmevorschriften zur Gewährleistung des Gleichgewichts im Rentensystem anzuwenden. Im übrigen bestehe keinerlei zwingender Zusammenhang zwischen Fahrtunterstützung und Altersrentensystem.

50. Das Vereinigte Königreich macht geltend, die Anwendung des Artikels 7 Absatz 1 Buchstabe a könne nicht einen objektiv notwendigen Zusammenhang zwischen Rentenalter und einer anderen Leistung im strengen Sinne voraussetzen, vielmehr dürfe allein ein vernünftiger und verhältnismäßiger Zusammenhang gefordert werden. Das Vereinigte Königreich und der Wrekin District Coucil führen weiter aus, daß eine Beseitigung der Ungleichbehandlung die wirtschaftliche Grundlage der Regelung zerstöre, die in weitem Umfang von der lokalen Verwaltung finanziert werde.

51. Die Kommission vertritt die Auffassung, daß der Gerichtshof bereits den erforderlichen Auslegungsbeitrag geleistet habe; sie ersucht daher den Gerichtshof, hieran festzuhalten.

52. Der Gerichtshof hat bereits früher die Möglichkeit gehabt, sich zum Inhalt der Ausnahmebestimmung des Artikel 7

Absatz 1 Buchstabe a zu äußern [26]. Dieser Rechtsprechung ist zu entnehmen, daß die Bestimmung als Ausnahme von einem grundlegenden Prinzip des Gemeinschaftsrechts eng auszulegen ist [27]. Der Gerichtshof hat weiter ausgeführt, daß Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a Teil 2 nur solche Diskriminierungen gestatte, die objektiv und notwendig mit dem unterschiedlichen Rentenalter zusammenhingen [28]. Diskriminierungen seien mithin objektiv nur erforderlich, um das finanzielle Gleichgewicht des Sozialversicherungssystems aufrechtzuerhalten oder die Kohärenz zwischen dem System der Ruhestandsrenten und dem System der anderen Leistungen zu gewährleisten [29].

53. Zur Berücksichtigung des finanziellen Gleichgewichts des Altersrentensystems hat der Gerichtshof im Urteil Thomas u. a. [30] darauf hingewiesen, daß es keinen hinreichend unmittelbaren Einfluß auf das Gleichgewicht habe, wenn Personen, bei denen bestimmte Risiken eingetreten seien, ungeachtet ihrer Ansprüche auf Altersrenten nach Maßgabe von Beitragszeiten Leistungen im Rahmen von beitragsfreien Systemen gewährt würden.

54. Die vom Wrekin District Council auf gesetzlicher Grundlage eingeführte Leistung steht nicht im Zusammenhang mit dem Umfang des Altersrentenrechts und darüber hinaus der Finanzierung dieses Rentensystems. Eine Beseitigung der Diskriminierung würde daher meines Erachtens nicht das finanzielle Gleichgewicht des Rentensystems gefährden.

55. Es ist nicht ausreichend für eine Anwendung des Artikels 7 Absatz 1 Buchstabe a, daß eine Beseitigung der Diskriminierung — je nachdem, wie diese beendet wird — zu einer Erhöhung der Gesamtausgaben für beitragsfreie Systeme führen würde. Die Mitgliedstaaten können nämlich nach gefestigter Rechtsprechung Art und Umfang der Maßnahmen der sozialen Sicherheit, u. a. was die soziale Sicherheit einschließlich der konkreten Voraussetzungen für deren Durchführung betrifft, frei bestimmen und in Verbindung mit der Kontrolle der Sozialausgaben Vorkehrungen treffen, die bewirken, daß gewisse Personenkategorien eine Leistung einbüßen, falls hierbei der Grundsatz der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beachtet wird [31]. Entscheidend muß demgegenüber sein, ob der Ausschluß einer Berufung auf die Ausnahme den Begünstigten berechtigen würde, sich mehrere Leistungen gewähren zu lassen, die den Gesamtbedarf decken [32]. In der vorliegenden Rechtssache sind keine Umstände sichtbar geworden, die darauf hindeuten, daß dies der Fall wäre.

26 — Vgl. insbesondere Urteil in der Rechtssache Richardson (zitiert in Fußnote 11), Urteile vom 11. August 1995 in der Rechtssache C-92/94 (Graham, Slg. 1995, I-2521), vom 30. März 1993 in der Rechtssache C-328/91 (Thomas u. a., Slg. 1993, I-1247) sowie vom 7. Juli 1992 in der Rechtssache C-9/91 (Equal Opportunities Commission, Slg. 1992, I-4297).

27 — Vgl. Urteil in der Rechtssache Thomas u. a. (a. a. O., Randnr. 8).

28 — Vgl. Urteile in der Rechtssache Richardson (Randnr. 18), in der Rechtssache Graham (Randnr. 11) sowie in der Rechtssache Thomas u. a. (Randnr. 11).

29 — Vgl. Urteile in der Rechtssache Richardson (Randnr. 19), in der Rechtssache Graham (Randnr. 12) sowie in der Rechtssache Thomas u. a. (Randnrn. 12, 15 und 16).

30 — Vgl. Randnr. 14. Die Rechtssache betraf den Antrag auf „severe disablement allowance" und „invalid care allowance" von Personen, die nach Erreichen des normalen Rentenalters für Frauen weitergearbeitet hatten.

31 — Vgl. zum Ganzen das Urteil Richardson (zitiert in Fußnote 11, Randnr. 24).

32 — Vgl. das Urteil Thomas u. a. (zitiert in Fußnote 26, Randnr. 15).

56. Im Urteil Richardson hat der Gerichtshof entschieden, daß zwischen dem gesetzlichen Rentenalter und der Regelung der Befreiung von einer Rezeptgebühr kein notwendiger Zusammenhang bestand, und darauf hingewiesen, daß die Erwägung, daß ältere Menschen im allgemeinen höhere Rezeptgebühren zu tragen hätten als junge Menschen — und zwar zu einer Zeit, in der sie normalerweise über geringere Einkünfte verfügten —, ihre Befreiung von der Rezeptgebühr von einem bestimmten Alter an rechtfertigen könne, es jedoch nicht erforderlich mache, daß diese Vergünstigung mit Erreichen des gesetzlichen Rentenalters und damit für Männer in einem anderen Alter als für Frauen einsetze [33]. Ebenso wie eine Frau bei Erreichen des gesetzlichen Rentenalters berechtigt ist, ihre Erwerbstätigkeit nach Erreichen dieses Alters fortzusetzen, und sich damit in derselben Lage befinden kann wie ein Mann dieses Alters, kann auch ein Mann vor Erreichen des gesetzlichen Rentenalters eine Ruhestandsrente beziehen und sich damit in der gleichen Lage befinden wie eine Frau gleichen Alters, die eine ihr zustehende Ruhestandsrente bezieht [34]. Diese Betrachtungsweise kann meines Erachtens für die vorliegende Rechtssache übernommen werden.

57. Eine Auslegung, wonach eine Leistung der vom Wrekin District Council verwalteten Art unter Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a fiele, würde nach meiner Auffassung dazu führen, daß jede Leistung, die Schutz gegen Alter bietet, von dieser Ausnahmebestimmung erfaßt würde. Die Mitgliedstaaten würden so bloß eine Leistung davon abhängig machen müssen, daß der Empfänger das Alter erreicht hat, das den Anspruch auf Altersrente begründet. Eine solche Rechtslage würde indessen kaum damit in Einklang stehen, daß das Risiko Alter ausdrücklich von der Richtlinie erfaßt wird und folglich ihrem wirklichen Inhalt zugerechnet werden muß. Es müßte daher als Ausnahme und nicht als Regel gelten, daß eine Leistung für ältere Menschen, die nicht die Natur einer Altersrente hat, unter Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a fällt.

58. Es handelt sich nicht wie im Urteil vom 11. August 1995 in der Rechtssache C-92/94 (Graham, Slg. 1995, I-2521), in dem es um eine Invalidenrente ging, um eine Leistung, die von der Altersrente abgelöst werden soll. Die Leistung ist vielmehr eine ergänzende Leistung zum Schutz gegen Alter, ohne daß daraus folgen würde, daß die Leistung notwendigerweise mit dem Rentenalter verknüpft wäre. Die Leistung ist nicht so gestaltet, daß sie allein älteren Menschen zuteil würde, die den Arbeitsmarkt verlassen haben, und für diesen Fall als Form einer Zulage zur Altersrente betrachtet werden könnte. Die Leistung hängt allein davon ab, daß der Empfänger ein bestimmtes Alter — 60 Jahre für Frauen, 65 Jahre für Männer — erreicht hat. Wie in der Rechtssache Richardson kann man sich daher sehr wohl vorstellen, daß die Leistung einer Frau gewährt wird, die weiterhin arbeitet, dagegen einem Mann, der den Arbeitsmarkt verlassen hat, versagt wird.

59. Zusammenfassend möchte ich daher aufgrund dieser Erwägungen dem Gerichtshof vorschlagen, auf die zweite Frage zu antwor-

33 — Vgl. Randnr. 26.
34 — Vgl. Randnr. 27.

ten, daß Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a der Richtlinie so auszulegen ist, daß diese Ausnahmebestimmung auf eine Fahrtunterstützungsregelung, wie sie vom Wrekin District Council verwaltet wird, keine Anwendung findet.

Zur dritten Vorlagefrage

60. Der Gerichtshof hat u. a. im Urteil vom 24. März 1987 in der Rechtssache 286/85 (McDermott und Cotter) [35] festgestellt, daß Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie, der Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts verbietet, unmittelbare Wirkung habe. Mit der dritten Vorlagefrage wird daher der Gerichtshof in Wirklichkeit um die Entscheidung ersucht, ob die zeitliche Tragweite eines Urteils begrenzt werden kann, in dem festgestellt wird, daß die Richtlinie so auszulegen ist, daß eine Fahrtunterstützung, wie sie Gegenstand des Ausgangsverfahrens ist, unter die Richtlinie fällt, ohne daß Anlaß zu einer Anwendung des Artikels 7 Absatz 1 Buchstabe a besteht.

61. Das Vereinigte Königreich und der Wrekin District Council haben beim Gerichtshof einen Antrag auf Begrenzung der zeitlichen Tragweite des Urteils mit dem Hinweis darauf gestellt, daß kein Grund für die Annahme bestanden habe, daß die Richtlinie der Aufrechterhaltung von Section 93 des Gesetzes entgegenstehen könnte, und daß es verwaltungsmäßig schwierig sei, die tatsächliche Grundlage eingereichter Rückzahlungsanträge zu überprüfen. Sie weisen ferner auf die finanziellen Folgen insbesondere für die örtlichen Behörden hin. In Anlage 2 der schriftlichen Erklärungen des Wrekin District Council für den Gerichtshof wird geschätzt, daß eine Festlegung der Altersgrenze für Männer auf 60 Jahre zu einer Zunahme der Zahl der leistungsberechtigten Personen um 13,1 % und zu einer jährlichen Ausgabensteigerung von 53,7 Mio UKL (entspricht 65,17 Mio ECU) führen würde.

62. Herr Atkins und die Kommission haben hierzu ausgeführt, es gebe keine Grundlage für eine zeitliche Begrenzung der Tragweite des Urteils, weil kein Verhalten eines Gemeinschaftsorgans vorliege, das ein berechtigtes Vertrauen des Vereinigten Königreichs hätte begründen können. Die finanziellen Folgen könnten für sich genommen kein Grund für eine Begrenzung der zeitlichen Tragweite des Urteils sein.

63. Nach ständiger Rechtsprechung sind die Wirkungen der Auslegung eines Rechtsakts durch den Gerichtshof nicht auf die Zeit nach Erlaß des Urteils begrenzt. Die Auslegung durch den Gerichtshof stellt lediglich fest, wie der Rechtsakt zu verstehen ist und

35 — Slg. 1987, 1453, Randnr. 16.

immer zu verstehen war [36]. Allein der Gerichtshof ist befugt, über die zeitliche Begrenzung der Tragweite eines Urteils zu entscheiden [37], doch besteht Anlaß hierzu nur ausnahmsweise bei Anwendung des allgemeinen Grundsatzes der Rechtssicherheit [38]. Bei der näheren Überprüfung hat der Gerichtshof entscheidendes Gewicht darauf gelegt, ob das Urteil eine neue Entwicklung im Gemeinschaftsrecht darstellt [39], ob infolge des Verhaltens oder der Äußerung eines Gemeinschaftsorgans bei vernünftiger Betrachtung die Annahme entstehen konnte, daß kein Widerspruch zum Gemeinschaftsrecht bestehe [40], und schließlich auch auf die praktischen Konsequenzen einer Ablehnung der Begrenzung der zeitlichen Tragweite des Urteils [41]. Die finanzielle Auswirkung eines Urteils des Gerichtshofes auf den Mitgliedstaat kann für sich genommen kein Grund für eine solche Begrenzung sein [42].

64. Ich vertrete, wie ausgeführt, die Auffassung, daß die Richtlinie so auszulegen ist, daß sie eine Fahrtunterstützung, wie sie vom Wrekin District Council verwaltet wird, umfaßt. Es läßt sich nicht ausschließen, daß ein Urteil, das eine solche Auslegung vornimmt, Anlaß zu einer großen Anzahl von Forderungen auf Rückzahlung relativ kleiner Beträge sein wird. Verwaltungsmäßig kann dies eine Belastung für die Behörden werden. Diese Belastung wird jedoch weitgehend abhängig sein von nationalen Beweis- und Verjährungsregeln. Selbst wenn meiner Meinung nach Grund bestehen kann, die zeitliche Tragweite eines Urteils in weiterem Umfang als in der bisherigen Rechtsprechung des Gerichtshofes in solchen Fällen zu begrenzen, in denen das Urteil entweder außergewöhnliche Konsequenzen für die Verwaltung oder eine außergewöhnliche Belastung der nationalen Gerichtsbarkeit mit sich bringen würde, muß ich darauf hinweisen, daß in der vorliegenden Rechtssache dem Gerichtshof nichts vorgetragen worden ist, was eine ausreichende Grundlage für die Annahme sein könnte, daß eine zeitliche Begrenzung der Tragweite des Urteils notwendig ist, um solche außergewöhnlichen Konsequenzen abzuwenden.

65. Ich bin außerdem der Meinung, daß die vorgeschlagene Auslegung sowohl mit dem Wortlaut der Richtlinie als auch mit der bisherigen Rechtsprechung des Gerichtshofes übereinstimmt. Es dürfte sich daher meines Erachtens nicht um eine gemeinschaftsrechtlich neue Situation noch um die Aufgabe einer bisherigen Rechtsprechung handeln, die Grundlage einer berechtigten Erwartung gewesen sein könnte.

66. Auch hat weder die Kommission noch ein anderes Gemeinschaftsorgan eine Äußerung getan, die einen Eingriff in die zeitliche Tragweite rechtfertigen könnte. Es sei bemerkt, daß es ohne jede Bedeutung ist, daß die Kommission gegen Section 93 des Geset-

36 — Vgl. z. B. Urteile vom 13. Februar 1996 in den verbundenen Rechtssachen C-197/94 und C-252/94 (Bautiaa, Slg. 1996, I-505, Randnr. 47) und vom 6. Juli 1995 in der Rechtssache C-62/93 (BP Supergaz, Slg. 1995, I-1883, Randnr. 39).

37 — Vgl. z. B. Urteil vom 2. Februar 1988 in der Rechtssache 24/86 (Blaizot, Slg. 1988, 379), vom 17. Mai 1990 in der Rechtssache C-262/88 (Barber, Slg. 1990, I-1889) sowie vom 26. April 1994 in der Rechtssache C-228/92 (Roquette Frères, Slg. 1994, I-1445).

38 — Vgl. z. B. Urteile in der Rechtssache Blaizot (a. a. O., Randnr. 28) und in der Rechtssache Barber (a. a. O., Randnr. 41).

39 — Vgl. Urteil in der Rechtssache Blaizot (a. a. O., Randnr. 31).

40 — Vgl. z. B. Urteile vom 8. April 1976 in der Rechtssache 43/75 (Defrenne, Slg. 1976, 455, Randnrn. 72 und 73), in der Rechtssache Blaizot (a. a. O., Randnrn. 32 und 33), in der Rechtssache Barber (a. a. O., Randnr. 43) sowie vom 16. Juli 1992 in der Rechtssache C-163/90 (Legros u. a., Slg. 1992, I-4625, Randnrn. 31, 32 und 33).

41 — Vgl. z. B. Urteile in der Rechtssache Defrenne (a. a. O., Randnr. 74) und in der Rechtssache Blaizot (a. a. O., Randnr. 34).

42 — Vgl. z. B. Urteile vom 31. März 1992 in der Rechtssache C-200/90 (Dansk Denkavit und Poulsen Trading, Slg. 1992, I-2217, Randnrn. 20, 21 und 22), in der Rechtssache Richardson (zitiert in Fußnote 11, Randnr. 11) und in der Rechtssache Bautiaa (zitiert in Fußnote 36, Randnr. 55).

zes und die demgemäß erlassene Regelung keinen Einspruch erhoben hat [43].

67. Demgemäß sind in dieser Rechtssache meines Erachtens keine Umstände sichtbar geworden, die eine ausreichende Grundlage für eine Begrenzung der zeitlichen Tragweite des Urteils sein könnten.

68. Ich schlage daher vor, die dritte Vorlagefrage so zu beantworten, daß in der vorliegenden Rechtssache kein Grund für eine Begrenzung der zeitlichen Tragweite des Urteils besteht, so daß sich Personen, auch wenn sie vor Erlaß des Urteils des Gerichtshofes weder Klage erhoben noch einen entsprechenden Rechtsbehelf eingelegt haben, zur Stützung eines Anspruchs für vor diesem Erlaß liegende Zeiträume auf die unmittelbare Wirkung dieser Richtlinie berufen können.

Ergebnis

69. Demgemäß schlage ich dem Gerichtshof vor, die vom High Court of Justice, Queen's Bench Division, mit Beschluß vom 23. Mai 1994 zur Vorabentscheidung vorgelegten Fragen wie folgt zu beantworten:

1. Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a 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 ist so auszulegen, daß ein gesetzliches System, nach dem die Verwaltung für die Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel durch ältere Menschen einen Zuschuß gewährt, in den sachlichen Anwendungsbereich der Richtlinie fällt.

2. Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a der Richtlinie ist so auszulegen, daß diese Ausnahmebestimmung auf eine Fahrtunterstützungsregelung, wie sie vom Wrekin District Council verwaltet wird, keine Anwendung findet.

3. Es besteht kein Grund für eine Begrenzung der zeitlichen Tragweite des Urteils, so daß sich Personen, auch wenn sie vor Erlaß des Urteils des Gerichtshofes weder Klage erhoben noch einen entsprechenden Rechtsbehelf eingelegt haben, zur Stützung eines Anspruchs für vor diesem Erlaß liegende Zeiträume auf die unmittelbare Wirkung des Artikels 4 Absatz 1 dieser Richtlinie berufen können.

43 — Vgl. Urteil Richardson (zitiert in Fußnote 11, Randnr. 37).