2. Um sicherzustellen, daß die schrittweise Verwirklichung des in Artikel 1 genannten und in Artikel 4 der Richtlinie 79/7 verdeutlichten Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Bereich der sozialen Sicherheit in der gesamten Gemeinschaft harmonisch erfolgt, ist Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie 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. Eine Leistung, die ein Mitgliedstaat einer Person gewährt, die sich der Pflege eines Behinderten widmet, gehört somit zu einem gesetzlichen System, das Schutz gegen das Risiko der Invalidität bietet, auf das Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a Anwendung findet.

3. Eine Bestimmung, wonach eine Leistung, die zu einem der in Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie 79/7 genannten gesetzlichen Systeme gehört, einer verheirateten Frau, die mit ihrem Ehemann zusammenlebt oder von ihm Unterhalt bezieht, nicht gewährt wird, während sie einem verheirateten Mann in der gleichen Lage zusteht, stellt eine gegen Artikel 4 Absatz 1 dieser Richtlinie verstoßende Diskriminierung aufgrund des Geschlechts dar.

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS G. FEDERICO MANCINI vom 22. April 1986 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen Jacqueline Drake und dem Chief Adjudication Officer ersucht Sie der Chief Social Security Commissioner des Vereinigten Königreichs um Auslegung zweier Bestimmungen der Richtlinie 79/7 des Rates vom 19. Dezember 1978 zur schrittweisen Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Bereich der sozialen Sicherheit (ABl. 1979, L 6, S. 24). Das vorlegende Gericht möchte namentlich wissen, ob a) eine Leistung, wie die britische Invalidenpflegebeihilfe, zu einem gesetzlichen System gehört, das Schutz gegen das Risiko der Invalidität bietet und auf das die Richtlinie anwendbar ist, und b) der Umstand, daß eine verheiratete Frau, die mit ihrem Ehemann zusammenlebt, keinen Anspruch auf diese Beihilfe hat, eine mit der genannten Richtlinie nicht zu vereinbarende Diskriminierung aufgrund des Geschlechts darstellt.

2. Die Klägerin ist verheiratet, lebt mit ihrem Ehemann zusammen und ist bis Mitte 1984 verschiedenen Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigungen nachgegangen. Im Juni 1984 zog ihre Mutter, die schwerbehindert war und eine Pflegebeihilfe gemäß Section 35 des Social Security Act (Invalid Care Allowance Regulation) 1975 bezog, zu ihr. Die Klägerin gab ihren Arbeitsplatz auf, um ihre Mutter zu betreuen.

* Aus dem Italienischen übersetzt.

Die Klägerin beantragte am 5. Februar 1985 die Gewährung von Invalidenpflegebeihilfe gemäß Section 37 des genannten Gesetzes. Der Adjudication Officer bemerkte, daß verheiratete Frauen, die mit ihrem Ehemann zusammenleben, nach Section 37 Absatz 3 Buchstabe a unter i von dieser Leistung ausgeschlossen sind. Er leitete den Antrag jedoch zur Beschleunigung des Verfahrens an das Social Security Appeal Tribunal weiter. Dieses war der Auffassung, daß die genannte Bestimmung eine nach der Richtlinie 79/7 verbotene Diskriminierung aufgrund des Geschlechts darstelle. Gegen diese Entscheidung legte der Chief Adjudication Officer Rechtsmittel beim Chief Social Security Commissioner ein, der das Verfahren mit Beschluß vom 15. Mai 1985 ausgesetzt und Ihnen gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt hat:

„1) Gehört eine Leistung, die ein Mitgliedstaat bei Erfüllung bestimmter Voraussetzungen, u. a. hinsichtlich des Wohnsitzes, einer Person gewährt, die keiner Erwerbstätigkeit nachgeht und die sich regelmäßig und im wesentlichen der Pflege eines anderen widmet, der als Schwerbehinderter Anspruch auf eine Leistung hat, da er in dem gesetzlich festgelegten Umfang Überwachung oder Beaufsichtigung braucht (unter der Voraussetzung, daß auch diese Person bestimmte Voraussetzungen, u. a. hinsichtlich ihres Wohnsitzes, erfüllt), ganz oder teilweise zu einem gesetzlichen System, das Schutz gegen das Risiko der Invalidität bietet, so daß Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a der Richtlinie 79/7/EWG auf diese Leistung anwendbar ist?

2) Stellt bejahendenfalls die Bestimmung, daß eine verheiratete Frau keinen Anspruch auf diese Leistung hat, wenn sie mit ihrem Ehemann zusammenlebt oder wenn er über ein bestimmtes Maß hinaus zu ihrem Unterhalt beiträgt, eine gegen Artikel 4 Absatz 1 dieser Richtlinie verstoßende Diskriminierung dar, soweit entsprechendes für verheiratete Männer nicht gilt?"

Nach dem Vorabentscheidungsersuchen ist der einzige zwischen den Parteien streitige Punkt die Wirksamkeit der Section 37 Absatz 3 Buchstabe a unter i des Social Security Act. Das Vorliegen der übrigen Voraussetzungen, von denen das Gesetz die Gewährung der Invalidenpflegebeihilfe abhängig macht, ist dagegen unstreitig.

3. Zum besseren Verständnis der Fragen ist es nützlich, auf die britischen Rechtsvorschriften über die Leistungen bei Invalidität einzugehen und die einschlägigen Gemeinschaftsbestimmungen in Erinnerung zu rufen. Die ersteren sind im Social Security Act 1975 enthalten. Nach Section 37 haben „... Personen, die einen Schwerbehinderten pflegen, für jeden Tag, den sie dieser Pflege widmen, Anspruch auf eine Invalidenpflegebeihilfe, wenn sie sich a) regelmäßig und im wesentlichen der Pflege des Schwerbehinderten widmen, b) keiner Erwerbstätigkeit nachgehen und c) der Schwerbehinderte entweder ... mit dem Pflegenden verwandt ist oder zu einem gesetzlich bestimmten Personenkreis gehört".

Für die Anwendung dieser Bestimmung definiert Section 37 Absatz 2 als schwerbehindert eine Person, für die entweder Pflegebeihilfe oder eine andere demselben Zweck dienende Leistung gewährt wird. Ein Anspruch auf Pflegebeihilfe besteht, wenn der Behinderte in dem gesetzlich vorgeschriebenen Umfang der Pflege oder der Beaufsichtigung bedarf (Section 35). Nach Section 37 Absatz 3 hat keinen Anspruch auf die Invalidenpflegebeihilfe, a) wer noch nicht 16 Jahre alt ist oder sich in einer Vollzeitausbildung befindet, b) die verheiratete Frau, die mit ihrem Ehemann zusammenlebt oder zu deren Unterhalt dieser in Höhe eines wöchentlichen Betrages, der den wöchentli-

chen Betrag der Beihilfe nicht unterschreitet, beiträgt, sowie c) die Frau, die mit einem Mann in eheähnlicher Gemeinschaft zusammenlebt.

Die in Rede stehende Leistung setzt keine Beitragszahlungen voraus und wird direkt an die Person ausgezahlt, die die Pflege des Behinderten übernimmt.

Die Gemeinschaftsbestimmungen sind in der bereits genannten Richtlinie 79/7 enthalten, deren Ziel es ist, den Grundsatz der Gleichbehandlung im Bereich der sozialen Sicherheit zu verwirklichen, wie in Artikel 119 EWG-Vertrag beabsichtigt. Vorgesehen ist eine schrittweise Verwirklichung. Hier genügt der Hinweis darauf, daß die Gleichheit in einer ersten Zeit für die gesetzlichen Systeme verwirklicht werden soll, die Schutz gegen die „klassischen" Risiken (Krankheit, Invalidität, Alter, Arbeitsunfall, Berufskrankheit, Arbeitslosigkeit) bieten, sowie im Hinblick auf die Sozialhilferegelungen, soweit sie die genannten Systeme ergänzen oder ersetzen sollen. Die Regelungen betreffend Leistungen für Hinterbliebene oder Familienleistungen sowie die betrieblichen Systeme werden diesem Grundsatz dagegen erst später angepaßt werden.

Die Mitgliedstaaten haben jedoch die Befugnis, eine Reihe von Leistungen vom Anwendungsbereich der Richtlinie auszuschließen. Dazu gehören die Vergünstigungen, die Personen, welche Kinder aufgezogen haben, auf dem Gebiet der Altersversicherung gewährt werden, die Gewährung von Ansprüchen auf Leistungen wegen Alter oder Invalidität aufgrund abgeleiteter Ansprüche der Ehefrau und die Gewährung von Zuschlägen zu langfristigen Leistungen wegen Invalidität, Alter, Arbeitsunfall oder Berufskrankheit für die unterhaltsberechtigte Ehefrau.

Der Grundsatz der Gleichbehandlung ist in Artikel 4 näher bestimmt. Dieser Grundsatz beinhaltet den Fortfall jeglicher unmittelbaren oder mittelbaren Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, insbesondere unter Bezugnahme auf den Ehe- oder Familienstand, im besonderen betreffend: den Anwendungsbereich der Systeme und die Bedingungen für den Zugang zu den Systemen, die Beitragspflicht und die Berechnung der Beiträge, die Berechnung der Leistungen, einschließlich der Zuschläge für den Ehegatten und für unterhaltsberechtigte Personen, sowie die Bedingungen hinsichtlich der Geltungsdauer und der Aufrechterhaltung des Anspruchs auf die Leistungen.

4. Wie bereits ausgeführt, zielt die erste Vorabentscheidungsfrage auf die Feststellung, ob eine Leistung, wie die britische Invalidenpflegebeihilfe, zu einem gesetzlichen System gehört, das Schutz gegen das Risiko der Invalidität bietet und auf das Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a der Richtlinie 79/7 anwendbar ist. Dagegen spricht sich der Chief Adjudication Officer aus, während die Kommission der Europäischen Gemeinschaften und natürlich die Klägerin vorschlagen, die Frage zu bejahen.

Der Adjudication Officer stützt sein Vorbringen auf Argumente, die teils auf einer wörtlichen, teils auf einer teleologischen Auslegung beruhen. Die ersteren lassen sich schnell zusammenfassen: Die Richtlinie finde nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a Anwendung „auf die gesetzlichen Systeme, die Schutz gegen [das Risiko der] Invalidität [bieten]". Ein solcher Schutz sei jedoch im Hinblick auf die *eigenen* Risiken, nicht jedoch auf die Risiken eines Dritten zu gewähren. Dies folge aus der Bestimmung, in der der persönliche Geltungsbereich festgelegt sei. Nach Artikel 2 gelte die Richtlinie nämlich für die Personen, deren Erwerbstätigkeit durch Krankheit, Unfall oder unverschuldete Arbeitslosigkeit unterbrochen sei, sowie für die im Ruhestand befindlichen oder arbeitsunfähigen Arbeitnehmer und Selbständigen. Sie sei somit nur auf Personen anwendbar, die *unmittelbar* von einem

Schadensereignis betroffen seien, schließe dagegen von ihren Bestimmungen die Leistungen aus, auf die andere Personen einen Anspruch hätten.

Aus Artikel 2 und aus der Präambel gehe ferner deutlich hervor, daß die Leistungen, auf die sich die Richtlinie beziehe, alle mit der Arbeit zusammenhingen. Die Beihilfe, um die es hier gehe und die für Personen bestimmt sei, die nicht arbeiteten und somit nicht zur Erwerbsbevölkerung gehörten, könne somit nicht dazu zählen. Auch könne nicht gesagt werden, daß sie die Invalidenrente ergänze oder ersetze, denn ihr einziger Zweck bestehe darin, demjenigen, der einen Schwerbehinderten pflege, eine Leistung zu gewähren.

Der Adjudication Officer trägt schließlich im Rahmen der teleologischen Auslegung vor, die Richtlinie enthalte keineswegs eine umfassende Regelung zur Verwirklichung der Gleichbehandlung auf dem Gebiet der Vorsorge, sondern bilde nur einen ersten Schritt zur Gleichstellung von Mann und Frau. Daraus erkläre sich, weshalb Leistungen wie diejenige, um die es im Ausgangsverfahren gehe, nicht in ihren Anwendungsbereich fielen.

5. Diesem Vorbringen kann nicht gefolgt werden. Überzeugendere Gründe sprechen meines Erachtens für die Subsumtion der fraglichen Beihilfe unter die Vorsorgeregelungen, die die Richtlinie mit sofortiger Wirkung dem Gleichheitsgrundsatz unterwerfen will, und namentlich unter das allgemeine System der Invalidität.

Invalidität ist bekanntlich die Lebenslage und wirtschaftliche Situation, in der sich die geschützte Person aufgrund einer ihre Erwerbsfähigkeit beeinträchtigenden Verringerung ihrer Arbeitskraft befindet. Bisweilen ist sie so schwerwiegend, daß der Behinderte im täglichen Leben der Hilfe eines anderen bedarf. Für derartige Fälle gewähren die Vorsorgesysteme der Mitgliedstaaten dem Behinderten in der Regel eine besondere Leistung oder einen Zuschlag zu der normalen Leistung, um die Unkosten, die ihm durch die Hilfeleistung entstehen, ganz oder teilweise auszugleichen. Anders ist das britische System ausgestaltet. Die beiden danach vorgesehenen Leistungen haben verschiedene Empfänger: zum einen den Behinderten und zum anderen die Person, die ihn pflegt und betreut.

Betrachten wir unter diesem Aspekt Artikel 3 Absatz 1 noch einmal. Danach findet die Richtlinie 79/7 Anwendung „auf die gesetzlichen Systeme, die Schutz gegen [das Risiko der] Invalidität [bieten]" (Buchstabe a), sowie „auf Sozialhilferegelungen, soweit sie [das System der Invalidität] ergänzen" (Buchstabe b). Nun besteht kein Zweifel daran, daß in der genannten Bestimmung zwei Punkte hervorzuheben sind: Die Art und Weise, wie der Richtliniengeber das Wort „Systeme" gebraucht (während die Begriffe, die er verwendet, wenn er einige Maßnahmen ausschließen will, viel enger sind: „Leistungen", „Vergünstigungen" oder „Ansprüche"), sowie der Umstand, daß er die Sozialhilferegelungen ausdrücklich erwähnt. Daraus folgt meines Erachtens, daß die Richtlinie anwendbar ist auf ein System, das einen zusammenhängenden und umfassenden Schutz gegen das Risiko der Invalidität bietet und somit *sämtliche* — freilich in den nationalen Vorschriften definierten und geregelten — Leistungen einschließt, die das betreffende System umfaßt.

Sämtliche Leistungen und damit auch diejenigen, die wie die hier in Rede stehende Beihilfe einer Person gewährt werden, die nicht behindert ist. Diese Art der Gewährung schließt nämlich diese Beihilfe aus mindestens zwei Gründen nicht vom System der Invalidität aus. Der erste Grund ist ihre logische Abhängigkeit von dem Bestehen einer Invalidität in dem Sinne, daß Conditio sine qua non für ihre Gewährung die Existenz einer geschützten Person ist, wie der

Adjudication Officer in der mündlichen Verhandlung eingeräumt hat. Der zweite Grund ist der offensichtliche wirtschaftliche Zusammenhang zwischen dieser Leistung und der Leistung, die dem Behinderten gewährt wird: Dieser hat nämlich einen Vorteil davon, daß derjenige, der ihn pflegt, eine Beihilfe erhält. Wenn auch die Modalitäten im Vereinigten Königreich (Leistung an die pflegende Person) und in den anderen Mitgliedstaaten (Zuschlag zu der dem Invaliden gewährten Leistung) verschieden sind, sind die Ergebnisse, die damit erreicht werden sollen, im wesentlichen gleich (siehe in diesem Sinne den Zwischenbericht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über die Anwendung der Richtlinie 79/7, Dok. KOM(83) 793 endg. vom 6. 1. 1984).

Zudem würde die Wirksamkeit der Richtlinie ernsthaft beeinträchtigt, wenn die Grenzen ihres Geltungsbereichs von der Art und Weise der Auszahlung einer Leistung abhingen: Wollte man das nämlich bejahen, könnte jeder Mitgliedstaat einfach zahlreiche Vorsorgegebiete der Verwirklichung des Gleichheitssatzes durch einige wenige normative Retuschen entziehen.

Gegen diese Lösung spricht auch nicht der Hinweis des Adjudication Officer darauf, daß der Gleichheitssatz schrittweise verwirklicht werden soll: Wie unter 3 ausgeführt wurde, gehört die fragliche Leistung nicht zu denjenigen (berufliche Systeme usw.), die diesem Grundsatz in einer zweiten Stufe angepaßt werden müssen. Ebensowenig greift das Argument durch, die Richtlinie gelte nur für Personen, die zur Erwerbsbevölkerung gehörten, und schließe die Gewährung einer Beihilfe an eine Person aus, die nicht Arbeitnehmer sei. Meines Erachtens ist es nämlich klar, daß in einem Fall wie dem vorliegenden die Adressaten des Gleichheitssatzes die invaliden Arbeitnehmer sind. Wegen des Zusammenhangs zwischen der Hauptleistung, deren Empfänger sie sind, und der Leistung, die zwar der sie pflegenden Person gewährt wird, sie aber indirekt begünstigt, müssen auch die Voraussetzungen, unter denen die letztere gewährt wird, für Männer und Frauen gleich sein.

6. Mit seiner zweiten Frage möchte der Chief Social Security Commissioner wissen, ob der Umstand, daß eine Leistung, wie die fragliche Beihilfe, einer verheirateten, mit ihrem Ehemann zusammenlebenden Frau nicht gewährt wird, eine mit der Richtlinie 79/7 nicht zu vereinbarende Diskriminierung aufgrund des Geschlechts darstellt.

Diese Frage kann nur bejaht werden. Wie der Adjudication Officer selbst eingeräumt hat, benachteiligt die entsprechende Vorschrift bestimmte Kategorien von Frauen (nämlich diejenigen, die verheiratet sind und mit ihrem Mann zusammenleben, sowie diejenigen, die in einem eheähnlichen Verhältnis leben), indem sie sie von der fraglichen Beihilfe ausschließt. Auch gibt es keine Gründe — jedenfalls sind keine vorgetragen worden —, die diese Diskriminierung rechtfertigen könnten.

7. Aus allen diesen Erwägungen schlage ich Ihnen vor, die vom Chief Social Security Commissioner mit Beschluß vom 15. Mai 1985 im Berufungsverfahren zwischen dem Chief Adjudication Officer und der Klägerin gestellten Fragen wie folgt zu beantworten:

„1) Eine Leistung, die einer Person gewährt wird, die keiner Erwerbstätigkeit nachgeht, sondern sich regelmäßig und im wesentlichen der Pflege einer Per-

son widmet, die Anspruch auf eine Sozialleistung hat, weil sie wegen ihrer schweren Behinderung ständiger Beaufsichtigung bedarf, fällt unter das gesetzliche System zum Schutz gegen das Risiko der Invalidität im Sinne des Artikels 3 Absatz 1 Buchstabe a der Richtlinie 79/7 oder kann unter die Sozialhilferegelung fallen, die dieses System ergänzen soll.

2) Der Ausschluß bestimmter Kategorien von Frauen (der verheirateten Frauen, die mit ihrem Ehemann zusammenleben oder zu deren Unterhalt dieser in einer bestimmten Höhe beiträgt, sowie der Frauen, die in eheähnlicher Gemeinschaft leben) von dieser Leistung stellt eine nach Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie 79/7 verbotene Diskriminierung aufgrund des Geschlechts dar, da die verheirateten oder in eheähnlicher Gemeinschaft lebenden Männer nicht ausgeschlossen werden."