SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS G. FEDERICO MANCINI vom 19. Januar 1988 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Mit Beschluß vom 19. Februar 1987, bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen am 19. März 1987, hat Ihnen der Raad van Beroep Arnheim Fragen zum zeitlichen Anwendungsbereich 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) vorgelegt.

Die Fragen werden im Rahmen zweier Rechtsstreitigkeiten zwischen Frau A. Dik und Frau A. Menkutos-Demirci und dem Gemeinderat Arnheim sowie zwischen Frau H. G. W. Laar-Vreeman und der entsprechenden Behörde der Gemeinde Winterswijk gestellt. Die Klägerinnen der Ausgangsverfahren, sämtlich verheiratet, wenden sich dagegen, daß ihnen der Anspruch auf Leistungen bei Arbeitslosigkeit nach der am 1. Januar 1965 in Kraft getretenen „Wet Werkloosheidsvoorziening" (Gesetz über die Arbeitslosenunterstützung, nachstehend: „WWV"; Staatsblad 1964, 485) abgesprochen wurde. Die Weigerung der beiden Gemeinderäte, den Klägerinnen diese Leistungen zu gewähren, gründet sich insbesondere auf Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe l, wonach eine verheiratete Arbeitnehmerin, die weder aufgrund der vom zuständigen Minister nach Anhörung des Zentralausschusses erlassenen Bestimmungen als Familienernährerin [„kostwinster"] angesehen werden kann noch dauernd von ihrem Ehemann getrennt lebt, keinen Leistungsanspruch hat.

Diese Bestimmung wurde durch das am 1. Mai 1985 in Kraft getretene Gesetz vom 24. April 1985 (Staatsblad 230) rückwirkend zum 23. Dezember 1984 aufgehoben. Artikel II Teil A dieser Rechtsquelle enthält eine Übergangsbestimmung, nach der „die Änderung in Artikel I Teil A ... nicht für Arbeitnehmer [gilt], die vor dem 23. Dezember 1984 arbeitslos geworden sind, es sei denn, daß sie zu diesem Zeitpunkt eine Leistung gemäß der ‚Werkloosheidswet' [Gesetz über die Arbeitslosigkeit, nachstehend: ‚WW'] ... oder eine Leistung bei Arbeitslosigkeit gemäß einer Regelung erhalten haben, die für Personen gilt, die gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstaben a und b der ‚Werkloosheidswet' nicht als in einem Arbeitsverhältnis stehend anzusehen sind". Die Abschaffung der Voraussetzung der Eigenschaft als Familienernährer gilt also nicht für Arbeitnehmer, die vor dem 23. Dezember 1984 arbeitslos geworden sind oder die die in der WW vorgesehene Höchstdauer der Leistung überschritten haben und die, wenn die entsprechende Bestimmung nicht erlassen worden wäre, Leistungen bei Arbeitslosigkeit nach der WWV erhalten hätten.

Nun waren die Klägerinnen aber bereits vor dem 23. Dezember 1984 arbeitslos geworden. Nach diesem Datum wurde ihnen der Anspruch auf Leistungen nach der WWV abgesprochen, weil ihnen die Eigenschaft von Familienernährerinnen fehlte. Infolgedessen erhoben sie beim Raad van Beroep Klage wegen der Entscheidungen, mit denen die zuständigen Stellen der jeweiligen Gemeinden ihre Anträge abgelehnt hatten. Um entscheiden zu können, ob die vorerwähnte Einschränkung mit der Richtlinie 79/7 vereinbar ist, hat das mit den Ausgangsrechtsstreitigkeiten befaßte Gericht

* Aus dem Italienischen übersetzt.

Ihnen die beiden folgenden Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

„1) Stellt es die Richtlinie 79/7/EWG in das Ermessen der Mitgliedstaaten, in das Gesetz zur Durchführung der Richtlinie eine Übergangsbestimmung aufzunehmen, wonach für eine verheiratete Frau, die vor dem 23. Dezember 1984 arbeitslos geworden ist, auch nach diesem Datum die Voraussetzung bestehenbleibt, daß sie die Familienernährerin ist?

2) Ist es mit der Richtlinie vereinbar, wenn einer Übergangsvorschrift, wie der in Frage 1 bezeichneten, rückwirkende Kraft bis zu dem Zeitpunkt beigelegt wird, an dem die in Artikel 8 Absatz 1 der Richtlinie genannte Frist abgelaufen ist?"

2. Die Antwort auf die erste Frage wirft keine Schwierigkeiten auf. In seinem Urteil vom 4. Dezember 1986 in der Rechtssache 71/85 (Niederlande/Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV), Slg. 1986, 3855) hat der Gerichtshof den Grundsatz der Nichtdiskriminierung zwischen Männern und Frauen, den Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie 79/7 für den Bereich der sozialen Sicherheit aufstellt, gerade im Hinblick auf die niederländische Regelung der Arbeitslosenunterstützung ausgelegt. Es sei daran erinnert, daß die Niederlande zu dem Zeitraum, auf den sich jenes Verfahren bezog, die Richtlinie 79/7 noch nicht durchgeführt hatten. Infolgedessen war damals Artikel 13 Absatz 1 WWV in Kraft. Die Übergangsregelung, die dann später in der Gestalt des Gesetzes vom 24. April 1985 erlassen wurde, befand sich in Vorbereitung (wegen weiterer Einzelheiten der niederländischen Regelung der Arbeitslosenunterstützung und der Probleme, die die Umsetzung der Richtlinie 79/7 in diesem Land aufwirft, gestatte ich mir, auf die Schlußanträge zu verweisen, die ich am 2. Juli 1986 in der genannten Rechtssache vorgetragen habe).

Ebenso wie das Urteil vom 24. Juni 1986 in der Rechtssache 150/85 (Drake/Chief Adjudication Officer, Slg. 1986, 1995) hat das Urteil in der Sache FNV die unmittelbare Wirkung von Artikel 4 Absatz 1 festgestellt. Der Gerichtshof hat insbesondere ausgeführt, daß dieser Artikel, „solange die Richtlinie nicht durchgeführt worden war, seit dem 23. Dezember 1984 in Anspruch genommen werden konnte, um die Anwendung aller mit dieser Bestimmung unvereinbaren innerstaatlichen Vorschriften auszuschließen". Weiter heißt es dort: „Bei Fehlen von Maßnahmen zur Durchführung ... haben Frauen 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 einzige gültige Bezugssystem bleibt" (Randnr. 23 der Entscheidungsgründe des Urteils).

Schon bei dieser Gelegenheit haben Sie sich jedoch mindestens implizit für die Unvereinbarkeit einer Übergangsregelung mit der dem Grundsatz der Gleichbehandlung zuerkannten unmittelbaren Wirkung ausgesprochen. In der Tat haben Sie unter Bezugnahme auf das Urteil vom 19. Januar 1982 in der Rechtssache 8/81 (Becker, Slg. 1982, 53) — wonach die den Mitgliedstaaten belassene Befugnis, die für die Erfüllung ihrer Verpflichtung notwendigen Mittel zu wählen, es nicht ausschließt, daß sich die Betroffenen unmittelbar auf die Bestimmungen einer Richtlinie berufen können — unter Randnummer 25 entschieden, daß „ein Mitgliedstaat sich nicht auf [diesen] Ermessensspielraum ... für die Verwirklichung des in der Richtlinie 79/7 niedergelegten Grundsatzes der Gleichbehandlung im Bereich der sozialen Sicherheit berufen kann, um Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie, der, auch wenn die Richtlinie noch nicht im ganzen durchgeführt ist, vor Gericht herangezogen werden kann, jede Wirkung abzusprechen".

Weiterhin sei daran erinnert, daß Sie sich in Ihrem Urteil vom 24. Juni 1987 in der Rechtssache 384/85 (Borrie Clarke/Chief Adjudication Officer, Slg. 1987, 2865) zur Vereinbarkeit einer rückwirkenden Übergangsvorschrift mit Artikel 4 Absatz 1 geäußert haben. In dieser Rechtssache, in der Sie darüber zu entscheiden hatten, ob die unmittelbare Wirkung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung Einfluß auf eine Übergangsvorschrift hat, die nach Inkrafttreten der Richtlinie erlassen worden war und die Verlängerung der diskriminierenden Wirkungen der früheren Regelung bezweckte, haben Sie betont, daß „die Richtlinie keine Ausnahme von dem ... Gleichbehandlungsgrundsatz vorsieht". Sie haben hinzugefügt, daß „ein Mitgliedstaat nach dem 22. Dezember 1984 keine ungleiche Behandlung fortbestehen lassen darf, die darauf zurückzuführen ist, daß die Voraussetzungen für die Entstehung des Leistungsanspruchs vor diesem Zeitpunkt vorgelegen haben. Der Umstand, daß diese Ungleichbehandlung von Übergangsbestimmungen herrührt, die anläßlich der Einführung einer neuen Leistung erlassen wurden, kann zu keiner anderen Beurteilung führen" (Randnr. 10). Schließlich haben Sie bekräftigt, daß, solange die Richtlinie nicht korrekt durchgeführt ist, die Anwendung der gleichen Regelung auf Männer und Frauen, die sich in der gleichen Lage befinden, das einzig gültige Bezugssystem bleibt.

Es besteht nun kein Zweifel daran, daß diese Grundsätze im vorliegenden Fall ebenfalls anwendbar sind.

3. Die zweite Frage betrifft die Möglichkeit, Durchführungsvorschriften zu einer Richtlinie, die nach Ablauf der den Mitgliedstaaten zu diesem Zweck gesetzten Frist erlassen wurden, rückwirkende Kraft beizulegen. Die Frage des vorlegenden Gerichts steht im Zusammenhang mit dem besonderen Sachverhalt, über den es zu entscheiden hat. Allgemeiner gesehen, bezieht sie sich jedoch auf die Art und Weise der innerstaatlichen Durchführung der sich aus den Richtlinien ergebenden Verpflichtungen. Die Rechtmäßigkeit rückwirkender Gesetze ist daher auf der Ebene der innerstaatlichen Rechtsordnungen zu beurteilen.

Vom Standpunkt des Gemeinschaftsrechts aus bin ich jedenfalls mit der Kommission der Europäischen Gemeinschaften der Meinung, daß die Frage zu bejahen ist. Im vorliegenden Fall gestattet die unmittelbare Wirkung von Artikel 4 Absatz 1 es sicherlich seit dem Ablauf der für die Durchführung der Richtlinie gesetzten Frist, sich auf diese Bestimmung zu berufen. In dieser Hinsicht ist die etwaige rückwirkende Kraft der Durchführungsvorschriften daher völlig irrelevant.

In den Fällen dagegen, in denen von einer solchen Wirkung nicht gesprochen werden kann, glaube ich, daß den Staaten nicht die Möglichkeit abgesprochen werden darf, *nachträglich* tätig zu werden und hierbei die Durchführungsbestimmungen mit rückwirkender Kraft bis zum Tag des Ablaufs der für die Umsetzung der Richtlinie gesetzten Frist auszustatten, da dies darauf hinauslaufen würde zu verhindern, daß die den Richtlinien innewohnende harmonisierende Wirkung in allen Rechtsordnungen zum gleichen Zeitpunkt eintritt.

4. Nach alledem schlage ich Ihnen vor, wie folgt auf die Fragen zu antworten, die Ihnen der Raad van Beroep mit Beschluß vom 19. Februar 1987 im Rahmen der

Rechtsstreitigkeiten zwischen Frau A. Dik und Frau A. Menkutos-Demirci und dem Gemeinderat Arnheim sowie zwischen Frau H. G. W. Laar-Vreeman und der entsprechenden Behörde der Gemeinde Winterswijk vorgelegt hat:

„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, der jegliche unmittelbare oder mittelbare Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, insbesondere unter Bezugnahme auf den Ehe- oder Familienstand, verbietet, hat seit dem 23. Dezember 1984, dem Tag des Ablaufs der für die Umsetzung der Richtlinie gesetzten Frist, unmittelbare Wirkung.

In Ermangelung angemessener Durchführungsvorschriften zu dieser Bestimmung haben verheiratete Frauen einen Anspruch darauf, daß die Bestimmungen, die für Männer in der gleichen Lage gelten, auch auf sie angewandt werden. Infolgedessen können sie vor den innerstaatlichen Gerichten die ihnen durch Artikel 4 Absatz 1 verliehenen Rechte geltend machen und sich gegen Übergangsbestimmungen zur Wehr setzen, nach denen der Leistungsanspruch einer vor dem 23. Dezember 1984 arbeitslos gewordenen verheirateten Frau auch nach diesem Tag davon abhängt, daß sie die Eigenschaft einer Familienernährerin besitzt.

2) Durchführungsvorschriften, die nach Ablauf der für die Umsetzung der Richtlinie 79/7/EWG in innerstaatliches Recht gesetzten Frist mit Rückwirkung auf diesen Tag erlassen werden, sind nicht mit Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie 79/7/EWG unvereinbar."