

Rechtssache C-113/22

**Zusammenfassung des Vorabentscheidungsersuchens gemäß Art. 98 Abs. 1
der Verfahrensordnung des Gerichtshofs**

Eingangsdatum:

17. Februar 2022

Vorlegendes Gericht

Tribunal Superior de Justicia de Galicia (Obergericht Galicien)
(Spanien)

Datum der Vorlageentscheidung:

2. Februar 2022

Berufungskläger:

DX

Instituto Nacional de la Seguridad Social (Nationales Institut für
soziale Sicherheit, INSS)

Berufungsbeklagte:

Tesorería General de la Seguridad Social (Allgemeine
Sozialversicherungskasse)

Gegenstand des Ausgangsverfahrens

Rente wegen dauerhafter Erwerbsunfähigkeit – Mutterschaftszulage –
Zuerkennung an Männer

Gegenstand und Rechtsgrundlage der Vorlage

Auslegungsersuchen – Art. 267 AEUV – Diskriminierung aufgrund des
Geschlechts – Art. 4 bis 6 der Richtlinie 79/7/EWG – Urteil des Gerichtshofs, das
eine solche Diskriminierung feststellt – Praxis der nationalen Verwaltung, mit der
die Diskriminierung aufrechterhalten wird – Zeitpunkt des Eintritts der
Rechtsfolgen der gerichtlichen Feststellung – Schadensersatz

Vorlagefragen

1. Stellt die im Rundschreiben 1/2020 der Subdirección General de Ordenación y Asistencia Jurídica del Instituto Nacional de la Seguridad Social vom 31. Januar 2020 genannte Praxis der Verwaltungsstelle, Männern die streitige Zulage stets zu verweigern und sie damit – wie den Kläger des vorliegenden Rechtsstreits – zu deren gerichtlicher Geltendmachung zu zwingen, nach 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 einen administrativen Verstoß gegen diese Richtlinie dar, der von dem im Urteil des Gerichtshofs vom 12. Dezember 2019, WA (C-450/2018), festgestellten legislativen Verstoß zu unterscheiden ist, so dass dieser administrative Verstoß, für sich betrachtet – angesichts der Tatsache, dass nach Art. 4 der Richtlinie der Grundsatz der Gleichbehandlung als Fortfall jeglicher unmittelbaren oder mittelbaren Diskriminierung aufgrund des Geschlechts definiert ist und dass nach Art. 5 der Richtlinie die Mitgliedstaaten die notwendigen Maßnahmen treffen, um sicherzustellen, dass die mit dem Grundsatz der Gleichbehandlung unvereinbaren Rechts- und Verwaltungsvorschriften beseitigt werden – eine Diskriminierung aufgrund des Geschlechts darstellt?

2. Muss angesichts der Antwort auf die vorstehende Frage und unter Berücksichtigung der Richtlinie 79/7 (insbesondere ihres Art. 6 sowie der Grundsätze der Äquivalenz und der Effektivität im Hinblick auf die Rechtsfolgen des Verstoßes gegen das Unionsrecht) der Zeitpunkt, an dem die Wirkungen der gerichtlichen Zuerkennung der Zulage einsetzen, der Zeitpunkt des Antrags (mit einer Rückwirkung von 3 Monaten) sein, oder muss dies vielmehr der Zeitpunkt sein, in dem das Urteil WA des Gerichtshofs erlassen oder veröffentlicht wurde, oder aber der Zeitpunkt des Eintritts des Versicherungsfalls für die Leistungen wegen dauernder Invalidität, auf die sich die streitige Zulage bezieht?

3. Ist angesichts der Antworten auf die vorstehenden Fragen und unter Berücksichtigung der anwendbaren Richtlinie (insbesondere ihres Art. 6 und der Grundsätze der Äquivalenz und der Effektivität im Hinblick auf die Rechtsfolgen des Verstoßes gegen das Unionsrecht) eine Entschädigung zuzusprechen, die die entstandenen Schäden ersetzt und abschreckende Wirkung hat, weil diese Schäden mit der Festlegung des Zeitpunkts, an dem die Wirkungen der gerichtlichen Zuerkennung der Zulage eintreten, nicht abgedeckt werden, und müssen jedenfalls die Prozesskosten und Anwaltshonorare, die im Verfahren vor dem Arbeits- und Sozialgericht und vor der vorlegenden Kammer für Arbeits- und Sozialsachen angefallen sind, als Teil der Entschädigung zugesprochen werden?

Angeführte unionsrechtliche Vorschriften

– 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, Art. 4 bis 6

- Urteil des Gerichtshofs vom 12. Dezember 2019, WA (C-450/18, EU:C:2019:1075)

Angeführte nationale Vorschriften

- Constitución (Verfassung), Art. 14 (Gleichheitsgrundsatz)
- Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (Organgesetz 3/2007 vom 22. März 2007 über die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern)

Art. 10: „Rechtshandlungen ..., die eine Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts darstellen oder hervorrufen können, sind nichtig und unwirksam und führen zu einer Haftung über ein System von tatsächlichen, wirksamen und zum entstandenen Schaden verhältnismäßigen Schadensersatz- und Entschädigungsleistungen und gegebenenfalls auch über ein wirksames und abschreckendes Sanktionssystem, das diskriminierenden Verhaltensweisen vorbeugt.“

- Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (Real Decreto Legislativo 8/2015 vom 30. Oktober 1996 zur Annahme der Neufassung des Allgemeinen Gesetzes über die soziale Sicherheit – TRLGSS) in seiner auf den Ausgangsrechtsstreit zeitlich anwendbaren Fassung:

Art. 53: „1. Der Anspruch auf Zuerkennung der Leistungen verjährt in fünf Jahren, gerechnet ab dem Folgetag des Tages, an dem der betreffende Versicherungsfall eingetreten ist, vorbehaltlich der in diesem Gesetz vorgesehenen Ausnahmen; eine Zuerkennung wirkt für den Zeitraum von drei Monaten vor der Antragstellung zurück. ...“

Art. 60: „1. Frauen, die leibliche oder adoptierte Kinder hatten und von einer Untergliederung des Systems der sozialen Sicherheit eine beitragsbezogene Alters- oder Witwenrente oder Rente wegen dauernder Invalidität erhalten, wird aufgrund ihres demografischen Beitrags zur sozialen Sicherheit eine Rentenzulage gewährt ...“

- Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social (Gesetz 3/2011 vom 10. Oktober 1996 über die Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit – LRJS)

Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Ausgangsverfahrens

- 1 Herrn DX, der zwei Kinder hat, wurde mit Wirkung vom 10. November 2018 eine Rente wegen dauernder Invalidität zuerkannt.
- 2 Am 12. Dezember 2019 erließ der Gerichtshof sein Urteil in der Rechtssache WA (C-450/18, EU:C:2019:1075, im Folgenden: Urteil WA), in dem er feststellte,

dass „die 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 ... dahin auszulegen [ist], dass sie einer nationalen Regelung wie der im Ausgangsverfahren fraglichen entgegensteht, die für Frauen, die zwei oder mehr leibliche oder adoptierte Kinder hatten und von einer Untergliederung des Systems der nationalen sozialen Sicherheit eine beitragsbezogene Rente wegen dauernder Invalidität erhalten, einen Anspruch auf eine Rentenzulage vorsieht, während Männer, die sich in der gleichen Situation befinden, keinen solchen Anspruch haben“.

- 3 Anlässlich dieses Urteils hat die Subdirección General de Ordenación y Asistencia Jurídica del Instituto Nacional de la Seguridad Social (Untergeneraldirektion für Organisation und Rechtsbeistand des INSS) das Rundschreiben 1/2020 vom 31. Januar 2020 veröffentlicht, in dem es heißt: „Bis die erforderliche Gesetzesänderung zur Anpassung von Art. 60 TRLGSS an das Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union vorgenommen wird, gelten für diese Verwaltungsstelle folgende Handlungsrichtlinien: 1. Die in Art. 60 TRLGSS geregelte Zulage zu Renten wegen dauernder Invalidität, Alter oder Witwenschaft wird, solange die entsprechende Änderung dieser Vorschrift nicht erfolgt, weiterhin, wie bisher, ausschließlich Frauen zuerkannt, die die dort festgelegten Voraussetzungen erfüllen. 2. Die Regelung in Nr. 1 gilt selbstverständlich unbeschadet der Verpflichtung, rechtskräftige Urteile durchzuführen, mit denen Männern diese Zulage von den Gerichten zuerkannt worden ist ...“.
- 4 Herr DX stellte am 10. November 2020 einen Antrag auf Zuerkennung der Mutterschaftszulage gemäß Art. 60 LGSS. Dieser Antrag wurde mit einer Verwaltungsentscheidung vom 17. November 2020 abgelehnt.
- 5 Herr DX erhob gegen diesen Bescheid beim Juzgado de lo Social nº 2 de Vigo (Arbeits- und Sozialgericht Nr. 2 Vigo) Klage, worauf ihm der Anspruch auf die Zulage mit Urteil vom 15. Februar 2021 zugesprochen wurde. Für die Zuerkennung der Zulage verwies das Gericht auf das Urteil WA. Es stellte klar, dass die Zuerkennung der Zulage auf den 10. August 2020 (gemäß der nationalen Regelung drei Monate vor der Stellung des Antrags vom 10. November 2020) zurückwirke. Herrn DX sei jedoch keine Entschädigung zuzusprechen, da eine Diskriminierung durch Rechtsvorschriften vorliege.
- 6 Sowohl Herr DX als auch das INSS haben beim Tribunal Superior de Justicia de Galicia (Obergericht Galiciens), dem vorlegenden Gericht, gegen dieses Urteil Berufung eingelegt.

Wesentliche Argumente der Parteien des Ausgangsverfahrens

- 7 DX macht geltend, indem das INSS Männern keine Zulage zuerkenne, diskriminiere es diese aufgrund des Geschlechts, insbesondere, indem es nach dem Urteil WA entschieden habe, die Zulage weiterhin nur Frauen zuzuerkennen und Männer dazu zu zwingen, hierauf zu klagen. In Anbetracht der Richtlinie

79/7/EWG handle es sich um einen eine Diskriminierung aufgrund des Geschlechts darstellenden Verstoß, der von dem im angeführten Urteil in Rede stehenden zu unterscheiden sei. Er beantragt daher die Zuerkennung der Mutterschaftszulage von dem Zeitpunkt an, an dem ihm seine Rente wegen dauernder Invalidität zuerkannt wurde – denn wäre er eine Frau, so wäre er längst über seinen Anspruch informiert worden –, sowie eine Entschädigung wegen Verletzung des Rechts auf Nichtdiskriminierung, die den entstandenen Schaden ersetze und der Abschreckung diene.

- 8 Das INSS hält dem Vorbringen von Herrn DX entgegen, sein Vorgehen stehe mit dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung im Einklang. Ihm als Verwaltungsstelle kämen weder von Gesetzes wegen noch durch eine Verordnungsermächtigung Kompetenzen zur Umsetzung der Richtlinie 79/7/EWG zu. Auch erkenne das Urteil WA Männern keinen Anspruch auf die Mutterschaftszulage zu; es werde dort lediglich festgestellt, dass Art. 60 TRLGSS mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz unvereinbar sei, was gemäß Art. 5 der Richtlinie 79/7 zur Beseitigung der Norm führen müsse, aber nicht zwangsläufig dazu, dass Männern die Zulage zuerkannt werde.

Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage

Erste Vorlagefrage

- 9 Die grundlegende Frage, die sich in dieser Rechtssache stellt und von der die Beantwortung der beiden im Anschluss gestellten Fragen abhängt, ist, ob die Praxis des INSS, die im Rundschreiben 1/2020 nach dem Urteil WA festgelegt wurde, d. h. Männern ausnahmslos die streitige Zulage zu verweigern und sie damit zur Beschreitung des Klagewegs zu zwingen, nach der Richtlinie 79/7/EWG als von dem in diesem Urteil festgestellten legislativen Verstoß zu unterscheidender administrativer Verstoß anzusehen ist, der als solcher eine gegen Art. 4 und 5 verstoßende Diskriminierung aufgrund des Geschlechts darstellt.
- 10 Im erstinstanzlichen Urteil hat das Juzgado de lo Social n° 2 de Vigo entschieden, es liege lediglich ein legislativer Verstoß vor. Demgegenüber handelt es sich nach Auffassung des vorlegenden Gerichts um einen vom legislativen Verstoß zu unterscheidenden administrativen Verstoß, was Auswirkungen auf den Zeitpunkt, ab dem die Zulage zu gewähren ist (zweite Vorlagefrage), und auf die Möglichkeit einer Entschädigung von Herrn DX haben kann (dritte Vorlagefrage).

Zweite Vorlagefrage

- 11 Wird davon ausgegangen, dass ausschließlich ein legislativer Verstoß vorliegt, dann entspricht die Lösung, die im Urteil des Juzgado de lo Social n° 2 de Vigo zur Frage des Zeitpunkts vertreten worden ist, an dem die wirtschaftlichen Wirkungen der Zulage einsetzen (d. h. eine Rückwirkung von drei Monaten ab der Antragstellung), der nationalen Regelung.

- 12 Wird dagegen davon ausgegangen, dass hier ein administrativer Verstoß vorliegt, der bedeutend genug ist, um ihn von dem legislativen Verstoß zu unterscheiden, stellt sich die Frage, ob die Lösung dieselbe zu sein hat oder ob nicht vielmehr (in Anwendung des in Art. 6 der Richtlinie 79/7 verbürgten Rechts auf einen effektiven gerichtlichen Rechtsbehelf zur Gewährleistung der Gleichbehandlung) die finanziellen Wirkungen der Zulage auf den Zeitpunkt, an dem das Urteil WA erlassen wurde (12. Dezember 2019), den Zeitpunkt, an dem dieses veröffentlicht wurde (17. Februar 2020), oder den Zeitpunkt des Eintritts des Versicherungsfalls für die Leistungen wegen Invalidität zurückwirken müssen.
- 13 Dies ließe sich in zweierlei Weise begründen.
- 14 Zum einen ließe sich argumentieren, dass die Rückwirkung von nur drei Monaten angesichts ihrer kurzen Dauer im Vergleich zu den im nationalen Recht vorgesehenen längeren Verjährungsfristen (fünf Jahre bei Leistungen wegen dauernder Invalidität) den Effektivitätsgrundsatz verletzt, da sie Rechtsbehelfe aufgrund von Verstößen gegen das Unionsrecht erschwert; bei Anwendung der innerstaatlichen Verjährungsvorschriften (im vorliegenden Fall fünf Jahre) könnten die wirtschaftlichen Auswirkungen auf den Zeitpunkt des Eintritts des Versicherungsfalls zurückbezogen werden.
- 15 Zum anderen ließe sich die Auffassung vertreten, dass der Verstoß sich nicht allein darauf beschränkt, Herrn DX die Leistung zu verweigern, sondern dass vom Zeitpunkt des Urteils WA bis zum Inkrafttreten des Real Decreto Ley 3/2021 (das angenommen wurde, um Art. 60 TRLGSS an dieses Urteil anzupassen, auf den vorliegenden Fall in zeitlicher Hinsicht jedoch nicht anwendbar ist) sämtliche von Männern im Verwaltungsverfahren eingelegten Rechtsbehelfe zurückgewiesen worden sind, so dass diese gezwungen waren, Klage bei den Gerichten zu erheben. Sie wurden auch weder informiert, noch wurden die Rechte, die ihnen bei korrekter Anwendung des Urteils zugestanden hätten, ihnen gegenüber anerkannt, was im Widerspruch zu dem Umstand steht, dass hinsichtlich derselben Zulage nach der Annahme des Real Decreto Ley 3/2021 Leistungen sogar von Amts wegen angepasst wurden. Sollte davon auszugehen sein, dass der administrative Verstoß mit der im Rundschreiben 1/2020 niedergelegten Verwaltungspraxis entstanden ist, so müsste auch der Zeitpunkt, in dem die Wirkungen der Zulage einsetzen, der des angeführten Urteils des Gerichtshofs sein (wobei dann weiter zu klären wäre, ob auf den Zeitpunkt des Erlasses oder auf den Zeitpunkt der Veröffentlichung abzustellen ist).

Dritte Vorlagefrage

- 16 In dem vom Juzgado de lo Social n.º 2 de Vigo erlassenen Urteil ist der Antrag von Herrn DX auf eine Entschädigung abgewiesen worden. Das Gericht hat ausgeführt, durch die Verletzung des Grundsatzes der Geschlechtergleichstellung seien keine für eine Entschädigung in Frage kommenden Schäden entstanden, da kein über den rein legislativen Verstoß hinausgehender Verstoß vorliege.

- 17 Sollte dagegen das Vorliegen eines gesonderten, vom legislativen Verstoß zu unterscheidenden administrativen Verstoßes festgestellt werden, ginge der Entschädigungsanspruch letztlich auf das Unionsrecht zurück (unbeschadet der Vorschriften, mit denen dieses umgesetzt wurde). Dies würde verschiedene Fragen betreffend das in Art. 6 der Richtlinie 79/7/EWG verbürgte Recht auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz der Gleichheit aufwerfen.
- 18 Zum einen wäre, sollte der Zeitpunkt der Wirkungen der streitigen Zulage zumindest der Zeitpunkt des Urteils WA sein, zu prüfen, ob der administrative Verstoß gegen das Unionsrecht damit schon vollständig beseitigt oder vielmehr eine zusätzliche Entschädigung zum Ersatz aller nachgewiesenen materiellen und immateriellen Schäden festzulegen wäre, die außerdem hinsichtlich dieses Verstoßes eine abschreckende Wirkung entfalten sollte.
- 19 Zum anderen wäre zu entscheiden, ob, um die Wirksamkeit der unionsrechtlichen Vorschriften zu gewährleisten, die Prozesskosten und Anwaltshonorare im ersten und im zweiten Rechtszug mit in die Entschädigung einzubeziehen wären. Hierzu ist klarzustellen, dass das INSS nach nationalem Recht niemals zur Tragung der Kosten und Honorare verurteilt werden könnte, da das spanische arbeits- und sozialgerichtliche Verfahren für alle Parteien des Rechtsstreits unentgeltlich ist. Lediglich in dem Ausnahmefall, dass eine Sanktion wegen Bösgläubigkeit oder Mutwilligkeit verhängt wird (Art. 97 Abs. 3 LRJS), werden neben der Sanktion die Kosten und Honorare auferlegt, allerdings nur, wenn der Verurteilte ein Unternehmen ist, so dass gegen das INSS zwar eine Sanktion wegen Bösgläubigkeit oder Mutwilligkeit verhängt werden könnte, es aber auch in diesem außergewöhnlichen Fall nicht verpflichtet werden könnte, die Kosten und Honorare zu tragen.