SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS MICHAEL B. ELMER
vom 13. Juli 1995 *

1. In der vorliegenden Rechtssache hat der Gerichtshof zu entscheiden, wie 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 [1] (im folgenden: Richtlinie) im Zusammenhang mit einer nationalen Vorschrift auszulegen ist, wonach Frauen von der Rezeptgebühr bei der kostenlosen Abgabe von Arzneimitteln ab Vollendung des 60. Lebensjahres, Männer dagegen erst ab Vollendung des 65. Lebensjahres befreit sind.

Die einschlägigen nationalen Rechtsvorschriften

2. Nach Section 77 (1) (a) des National Health Service Act 1977 kann der Secretary of State Vorschriften über die Entrichtung von Gebühren für die Abgabe von pharmazeutischen Produkten, Arzneimitteln und Hilfsmitteln nach diesem Gesetz erlassen. Gemäß Section 83 A (1) (a), die durch den Social Security Act 1988 eingefügt wurde, kann er außerdem die Befreiung bestimmter Personengruppen von dieser Gebühr vorsehen. Diese können nach Section 83 A (2) u. a. anhand ihres Alters, ihrer körperlichen Verfassung und ihrer Einkünfte bestimmt werden.

3. Aufgrund dieser Vorschriften erließ der Secretary of State die National Health Service (Charges for Drugs and Appliances) Regulations 1989 (Nr. 419; Regulations 1989). Nach dieser Regelung wird bei der Abgabe von verschreibungspflichtigen Arzneimitteln eine Pauschalgebühr erhoben. Das Arzneimittel selbst wird kostenlos abgegeben. Außerdem sind Vorschriften über die Befreiung von der Gebühr ergangen. So ist die Gebühr nach Section 6 (1) (c) der Verordnung von Männern, die das 65. Lebensjahr, und von Frauen, die das 60. Lebensjahr vollendet haben, nicht zu zahlen. Diese Altersgrenzen entsprechen übrigens dem gesetzlichen Rentenalter. Darüber hinaus sind Kinder und Personen, die unter im einzelnen aufgeführten Krankheiten leiden, von der Rezeptgebühr befreit.

* Originalsprache: Dänisch.
1 — ABl. 1979, L 6, S. 24.

Sachverhalt

4. Der Kläger des Ausgangsverfahrens, Cyril Richardson (Kläger), ist am 18. August 1929 geboren. Am 9. März 1993 beschwerte sich der Kläger, der das 65. Lebensjahr noch nicht vollendet und damit das gesetzliche Rentenalter noch nicht erreicht hatte, schriftlich beim Secretary of State for Health über die Rezeptgebühr und besonders darüber, daß eine Ungleichbehandlung von Männern und Frauen vorliege, da Frauen im Alter von 60 bis 64 Jahren anders als Männer desselben Alters von der Rezeptgebühr befreit seien. Diese Beschwerde wurde mit Schreiben vom 6. Mai 1993 zurückgewiesen.

Am 2. September 1993 wurde vom Kläger in einer Apotheke eine Rezeptgebühr von 4,75 UKL (5,55 ECU) für die Abgabe von Arzneimitteln verlangt. Daraufhin erhob er am 3. November 1993 beim High Court of Justice, Queen's Bench Division, eine Klage, in der er u. a. beantragte, die einschlägigen Vorschriften der Regulations 1989 aufzuheben, da sie gegen die Richtlinie verstießen, und ihm Schadensersatz zu gewähren.

Die einschlägigen Bestimmungen der Richtlinie

5. Die Richtlinie wurde aufgrund von Artikel 235 des Vertrages erlassen und hat nach Artikel 1 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".

Nach Artikel 3 Absatz 1 findet die Richtlinie Anwendung

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

— Krankheit,

— Invalidität,

— Alter,

— Arbeitsunfall und Berufskrankheit

— Arbeitslosigkeit;

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

Nach 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,

— ...“

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

Die Vorabentscheidungsfragen

6. Der High Court of Justice, Queen's Bench Division, hat dem Gerichtshof mit Beschluß vom 5. Mai 1994 folgende Fragen vorgelegt:

1) Fällt die Befreiung von der Rezeptgebühr, die verschiedenen Personengruppen nach Regulation 6 (1) der National Health Service (Charges for Drugs and Appliances) Regulations 1989, Statutory Instrument Nr. 419, oder bestimmten älteren Menschen nach Regulation 6 (1) (c) gewährt wird, 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 vorliegt, Personen, die vor Erlaß des Urteils des Gerichtshofes weder Klage erhoben noch einen gleichwertigen Rechtsbehelf eingelegt haben, zur Begründung eines Schadensersatzanspruchs für vor dem Erlaß dieses Urteils liegende Zeiträume auf die unmittelbare Wirkung dieser Richtlinie berufen?

Die erste Frage

7. Mit der ersten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob ein System, wie es Regulation 6 (1) der Regulations 1989 vorsieht, unter dem bestimmte Personen von der Entrichtung der Rezeptgebühr im Zusammenhang mit der Abgabe von verschreibungspflichtigen Arzneimitteln befreit sind, unter Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie fällt. Die Frage ist mit anderen Worten die, ob dieses System ein gesetzliches System ist, das Schutz gegen Krankheit, Alter usw. bietet.

8. Der Kläger und die Kommission meinen, daß ein solches System unter Artikel 3 Absatz 1 fällt. Zur Begründung haben sie ausgeführt, im vorliegenden Fall bestehe der notwendige tatsächliche und unmittelbare Zusammenhang zwischen der Leistung und einem der in Artikel 3 Absatz 1 aufgeführten Risiken, da es um ein gesetzliches System gehe, das Schutz gegen Krankheit bieten solle. Nach dem Vorbringen des Klägers liegt zugleich ein System vor, das ältere Menschen vor den finanziellen Folgen des Alters schütze.

9. Das Vereinigte Königreich hat geltend gemacht, daß die nationale Regelung nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie falle, da das System den Schutz der Gesundheit und nicht die Gewährung von sozialer Sicherheit bezwecke. Auch fehle es am notwendigen Zusammenhang zwischen der Leistung und dem Schutz gegen eines der in Artikel 3 Absatz 1 aufgeführten Risiken, da es sich um eine Leistung zugunsten eines umfangreichen Personenkreises in schlechtem Gesundheitszustand und nicht um eine Sonderregelung für ältere Menschen handele.

10. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes fällt eine Leistung nur dann in den Anwendungsbereich der Richtlinie, wenn sie sich in ein gesetzliches System des Schutzes gegen eines der in Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie aufgeführten Risiken einfügt, Teil eines solchen Systems ist oder eine Form der Sozialhilfe mit dem gleichen Ziel darstellt [2].

11. Die in den Regulations 1989 vorgesehene Gebührenbefreiung beruht auf dem National Health Service Act 1977. Die Voraussetzung, daß das System ein gesetzliches System sein muß, ist daher durch die Verweisung auf dieses Gesetz erfüllt; die Leistung wird auf gesetzlicher Grundlage ohne Einzelfalls- oder Ermessensprüfung des Bedarfs des Empfängers gewährt.

12. Des weiteren muß es sich um ein System handeln. Mit diesem Begriff wird meines Erachtens kein besonderes Erfordernis aufgestellt. Es wäre schwierig, ein neutraleres

2 — Urteile vom 24. Juni 1986 in der Rechtssache 150/85 (Drake, Slg. 1986, 1995, Randnr. 21), vom 4. Februar 1992 in der Rechtssache C-243/90 (Smithson, Slg. 1992, I-467, Randnr. 12) und vom 16. Juli 1992 in den verbundenen Rechtssachen C-63/91 und C-64/91 (Jackson und Cresswell, Slg. 1992, I-4737, Randnr. 15).

Wort zu finden. Insbesondere impliziert dieser Begriff nicht, daß die Leistung Teil eines größeren Regelungswerks über die soziale Sicherheit sein müßte. Der Umstand, daß die Mitgliedstaaten eine Leistung förmlich in einem Gesetz der einen oder anderen Art regeln, darf die Rechte des einzelnen Bürgers nach dem Gemeinschaftsrecht nicht beeinflussen [3]. Es kann von gesetzestechnischen, politischen und anderen Erwägungen und bisweilen auch vom Zufall abhängen, ob eine gesetzliche Regelung, durch die den Bürgern eine bestimmte Vergünstigung gewährt wird, in einem Gesetz der einen oder anderen Art getroffen wird. Hieraus lassen sich nicht ohne weiteres Schlüsse auf den genauen Inhalt der Regelung ziehen: Dieser muß sich vielmehr aus der sorgfältigen Prüfung der betreffenden Regelung ergeben [4].

13. Es muß ausreichen, wenn die gesetzliche Leistung selbst den Schutz gegen eines der in der Regelung genannten Risiken sicherstellt. Deshalb muß Ausgangspunkt der Prüfung nach Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie die konkrete Leistung sein. Nur wenn die betreffende Leistung wesentlicher Bestandteil einer übergeordneten Gesamtleistung ist, ist es diese Gesamtleistung, die zu prüfen ist. Eine Gebührenbefreiung, wie sie in Regulation 6 (1) der Regulations 1989 vorgesehen ist, bildet keinen Leistungsbestandteil, der sich als wesentlicher Bestandteil in eine Gesamtleistung einfügte, sondern enthält eine eigenständige und klar abgegrenzte Begünstigung von älteren Menschen, jungen Menschen und Personen mit im einzelnen aufgeführten Krankheiten, die verschreibungspflichtige Arzneimittel erhalten und andernfalls Rezeptgebühr zahlen müßten.

14. Der Gerichtshof hat Artikel 3 Absatz 1 dahin ausgelegt, daß er alle Leistungen erfaßt, die in weitem Sinne Schutz gegen eines der genannten Risiken bieten [5], darunter Krankheit und Alter. Die Modalitäten der Gewährung sind nicht entscheidend; das System muß jedoch unmittelbar und in effektiver Weise mit dem Schutz gegen eines der aufgeführten Risiken zusammenhängen [6].

15. Im Urteil vom 4. Februar 1992 in der Rechtssache C-243/90 (Smithson) hat der Gerichtshof entschieden, daß diese Voraussetzung bei einem System, unter dem Personen Wohngeld gewährt wird, deren tatsächliches Einkommen niedriger ist als ein

3 — Insoweit kann auf die Urteile vom 27. März 1985 in der Rechtssache 249/83 (Hoeckx, Slg. 1985, 973, Randnr. 11) und vom 27. März 1985 in der Rechtssache 122/84 (Scrivner, Slg. 1985, 1027, Randnr. 18) verwiesen werden, die allerdings beide die Auslegung von Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung (EWG) des Rates Nr. 1408/71 vom 14. Juni 1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern (ABl. 1971, L 149, S. 2), betreffen.

4 — Falls die förmliche Regelung erheblich sein sollte, würde dies im übrigen in der vorliegenden Rechtssache dafür sprechen, daß es sich um ein System der sozialen Sicherheit im Sinne der Richtlinie handelt, denn Grundlage für die Befreiung von der Gebühr ist der Social Security Act 1988.

5 — Urteil vom 24. Juni 1986, a. a. O. (Fußnote 2), Randnr. 23.

6 — Urteile vom 4. Februar 1992, a. a. O. (Fußnote 2), Randnr. 14, und vom 16. Juli 1992, a. a. O. (Fußnote 2), Randnr. 16.

theoretisches Einkommen, nicht erfüllt ist [7]. Weiter fällt nach dem Urteil vom 16. Juli 1992 in den verbundenen Rechtssachen C-63/91 und C-64/91 (Jackson und Cresswell) eine Leistung, die Teil eines allgemeinen einkommens- und bedarfsabhängigen Beihilfesystems ist, nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie [8]. In diesen Fällen liegen allgemeine einkommensabhängige Systeme vor und nicht Systeme, die speziell bezwecken, Personen gegen die Konsequenzen von z. B. Krankheit oder Alter abzusichern [9].

16. Die in Regulation 6 (1) genannte Leistung bezweckt dagegen, bestimmte Personengruppen, die verschreibungspflichtige Arzneimittel benötigen, von der Rezeptgebühr, die mit dem Kauf dieser Arzneimittel verbunden ist, zu befreien. Rezeptpflichtige Arzneimittel sind Mittel, die man erhält, um Krankheiten zu behandeln, zu lindern oder ihnen vorzubeugen. Die Krankheit ist somit eine conditio sine qua non für die Gebührenbefreiung. Deshalb ist davon auszugehen, daß das System einen Schutz gegen das Krankheitsrisiko bildet und somit in den Anwendungsbereich der Richtlinie fällt.

17. Unerheblich ist, daß das System lediglich bestimmte Gruppen von Personen erfaßt, die von Krankheiten betroffen sind, nämlich junge und ältere Menschen sowie Personen, die unter im einzelnen aufgeführten Krankheiten leiden, denn die Modalitäten der Gewährung sind, wie gesagt, für die Qualifizierung einer Leistung im Hinblick die Richtlinie nicht entscheidend [10]. Außer Betracht zu bleiben hat auch der Umstand, daß es sich um eine Befreiung von Ausgaben und nicht um eine Barleistung handelt, da der Bürger in beiden Fällen eine wirtschaftliche Begünstigung erhält.

18. Zusammenfassend bin ich der Ansicht, daß auf die erste Frage des High Court zu antworten ist, daß nach Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie ein System, wie es Regulation 6 (1) der Regulations 1989 vorsieht, unter dem bestimmte Personen, darunter bestimmte ältere Menschen, von der Rezeptgebühr befreit sind, in den Anwendungsbereich der Richtlinie fällt.

Die zweite Frage

19. Mit seiner zweiten Frage ersucht das vorlegende Gericht den Gerichtshof der Sache nach um eine Verdeutlichung seiner Auslegung des Artikels 7 Absatz 1 Buch-

7 — Vgl. Fußnote 2.

8 — Vgl. Fußnote 2.

9 — Im Urteil vom 24. Juni 1986, a. a. O. (Fußnote 2), Randnr. 24, hat der Gerichtshof ausgeführt, daß die Invalidität conditio sine qua non für die Gewährung der Beihilfe ist.

10 — Urteil vom 4. Februar 1992, a. a. O. (Fußnote 2), Randnr. 14.

stabe a, der bestimmt, daß die Richtlinie nicht der Befugnis der Mitgliedstaaten entgegensteht, die Festsetzung des Rentenalters für die Gewährung der Altersrente oder Ruhestandsrente und etwaige Auswirkungen daraus auf andere Leistungen vom Anwendungsbereich der Richtlinie auszuschließen.

20. Der Kläger trägt vor, Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a sei auf ein System, wie es Regulation 6 (1) der Regulations 1989 vorsieht, nicht anwendbar, da zwischen der Leistung und dem gesetzlichen Rentenalter kein notwendiger, objektiver Zusammenhang bestehe.

21. Die Kommission ist der Auffassung, daß der Gerichtshof die erforderlichen Auslegungkriterien bereits aufgestellt habe, und fordert ihn auf, daran festzuhalten.

22. Das Vereinigte Königreich macht geltend, daß die Anwendung von Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a nicht zwingend einen notwendigen Zusammenhang zwischen dem Rentenalter und einer anderen Leistung im engen Sinne voraussetze; es müsse nur ein sachlicher und verhältnismäßiger Zusammenhang bestehen. Die Rezeptgebühr trage wesentlich zur Finanzierung der öffentlichen Ausgaben für Arzneimittel bei. Die Gesamtausgaben für Arzneimittel im Rahmen des Family Health Service hätten 1991/92 2,3 Milliarden UKL (2,7 Milliarden ECU) betragen, während die Rezeptgebühr 1993/94 278 Millionen UKL (325 Millionen ECU) erbracht habe.

23. Der Gerichtshof hat bereits früher Gelegenheit gehabt, zum Inhalt der Ausnahmeregelung des Artikels 7 Absatz 1 Buchstabe a Stellung zu nehmen [11]. Aus dieser Rechtsprechung ergibt sich, daß die Vorschrift als Ausnahme von einem wesentlichen Grundsatz des Gemeinschaftsrechts eng auszulegen ist [12]. Der Gerichtshof hat weiterhin festgestellt, daß Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a Unterabsatz 2 Diskriminierungen umfaßt, die objektiv und notwendig mit dem unterschiedlichen Rentenalter zusammenhängen [13]. Die Ungleichbehandlung kann objektiv notwendig sein, um das finanzielle Gleichgewicht des Altersrentensystems oder des gesamten Sozialversicherungssystems aufrechtzuerhalten oder die Kohärenz zwischen dem Altersrentensystem und anderen Leistungssystemen zu sichern [14].

24. Zum Erfordernis des finanziellen Gleichgewicht innerhalb des Rentensystems

11 — Vgl. insbesondere Urteile vom 7. Juli 1992 in der Rechtssache C-9/91 (Equal Opportunities Commission, Slg. 1992, I-4297) und vom 30. März 1993 in der Rechtssache C-328/91 (Thomas u. a., Slg. 1993, I-1247).

12 — Urteil vom 30. März 1993, a. a. O. (Fußnote 11), Randnr. 8.

13 — Ibidem.

14 — Ibidem, Randnrn. 12, 15 und 16.

hat der Gerichtshof im Urteil Thomas u. a. [15] ausgeführt, daß es keinen unmittelbaren Einfluß auf das finanzielle Gleichgewicht von beitragsabhängigen Rentensystemen hat, wenn solchen Personen, bei denen bestimmte Risiken eingetreten sind, ungeachtet ihrer Ansprüche auf Altersrenten nach Maßgabe von Beitragszeiten Leistungen im Rahmen von beitragsfreien Systemen gewährt werden.

25. Die Gebührenbefreiung nach der Regulation 6 (1) steht in keinem Zusammenhang mit dem Umfang des Anspruchs auf eine Altersrente und mit der Finanzierung dieses Rentensystems. Eine Beseitigung der Diskriminierung würde deshalb meines Erachtens das finanzielle Gleichgewicht des Rentensystems nicht beeinträchtigen.

26. Hinsichtlich der Aufrechterhaltung des Gleichgewichts innerhalb des gesamten Sozialversicherungssystems haben sich die Überlegungen des Gerichtshofes im Urteil Thomas u. a. darauf konzentriert, inwieweit die Gewährung von Leistungen zu einer Leistungskumulierung führen kann [16].

27. Unter diesen Umständen kann die Ausnahmeregelung nicht schon deshalb angewandt werden, weil die Beseitigung der Diskriminierung zu einer Erhöhung der Gesamtausgaben der beitragsunabhängigen Systeme führen würde. Entscheidend ist vielmehr, ob eine Versagung der Berufung auf die Ausnahme dazu führen würde, daß der Begünstigte Anspruch auf mehrere Leistungen erwürbe, die tatsächlich demselben Bedürfnis dienen sollen. In der vorliegenden Rechtssache deutet nichts darauf hin, daß eine Beseitigung der Diskriminierung zu einer solchen Leistungskumulierung führen würde.

28. Zur Kohärenz zwischen Altersrenten- und anderen Leistungssystemen ist daran zu erinnern, daß Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a als Ausnahme von einem grundlegenden gemeinschaftsrechtlichen Prinzip eng auszulegen ist. Ein notwendiger und objektiver Zusammenhang [17] besteht deshalb nicht bereits, weil Personen, die das normale Rentenalter erreicht haben, gewöhnlich eine Einkommensminderung hinnehmen müssen und folglich einen erhöhten Bedarf an zusätzlichen Leistungen haben. Zwischen dem normalen Rentenalter und dem tatsächlichen Ausscheiden einer Person aus dem Arbeitsleben besteht kein notwendiger Zusammenhang [18]. Deshalb gibt es keinen objektiv notwendigen Zusammenhang zwischen dem normalen Rentenalter des Betroffenen und seinen tatsächlichen finanziellen Mitteln und erst recht seinem Arzneimittelbedarf. Dagegen gestattet es die Ausnahmeregelung den

15 — Vgl. Randnr. 14. Die Rechtssache betraf die Ablehnung eines Antrags auf „severe disablement allowance" und „invalid care allowance", der von Personen gestellt worden war, die nach Erreichen des normalen Rentenalters für Frauen weiterarbeiteten.

16 — Vgl. Randnr. 15.

17 — Ibidem, Randnr. 20.

18 — Vgl. Urteil vom 26. Februar 1986 in der Rechtssache 152/84 (Marshall, Slg. 1986, 723, Randnr. 38).

Mitgliedstaaten meines Erachtens, zu bestimmen, daß der tatsächliche Bezug der Altersrente zur Gewährung oder zum Erlöschen einer anderen Leistung führt. Der faktische Übergang zum Bezug der Altersrente bewirkt eine objektive Änderung der Situation des Betroffenen, die bei der Gewährung von Leistungen der sozialen Sicherheit von Rechts wegen berücksichtigt werden kann.

29. Im vorliegenden Fall wird die Befreiung von der Gebühr vom Erreichen eines bestimmten Alters abhängig gemacht, das im übrigen dem Rentenalter entspricht, und nicht vom tatsächlichen Bezug der Altersrente. Außerdem kommt die Gebührenbefreiung auch anderen Personen als Rentnern zugute. Der nach Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a erforderliche objektive und notwendige Zusammenhang zwischen Gebührenbefreiung und gesetzlichem Rentenalter ist deshalb meines Erachtens nicht gegeben.

30. Zusammenfassend werde ich dem Gerichtshof vorschlagen, die zweite Frage dahin zu beantworten, daß die Ausnahmeregelung des Artikels 7 Absatz 1 Buchstabe a zweiter Halbsatz auf ein System, wie es Regulation 6 (1) der Regulations 1989 vorsieht, keine Anwendung findet.

Die dritte Frage

31. Mit der dritten Frage wird der Gerichtshof der Sache nach ersucht, zu entscheiden, ob ein Grund dafür besteht, die unmittelbare Wirkung der Richtlinie auf die Zeit nach Erlaß des Urteils des Gerichtshofes zu beschränken [19].

32. Das Vereinigte Königreich ersucht den Gerichtshof, die zeitlichen Wirkungen seines Urteils zu begrenzen, da es sich in gutem Glauben darauf verlassen habe, daß die Kommission auf ein Schreiben vom 11. Juni 1985, in dem der Secretary of State das System der Befreiung von der Gebühr gemäß Artikel 8 Absatz 2 der Richtlinie angemeldet habe, nicht reagiert habe. Außerdem bereite es verwaltungstechnische Schwierigkeiten, das Vorliegen der tatsächlichen Grundlage eines geltend gemachten Erstattungsanspruchs nachzuprüfen.

33. Der Kläger und die Kommission machen dagegen geltend, daß kein Grund für eine solche Begrenzung bestehe, da das Urteil des Gerichtshofes in der vorliegenden Rechtssache keine Weiterentwicklung des Gemeinschaftsrechts enthalte und da kein Verhalten eines Gemeinschaftsorgans vorliege, das dem Vereinigten Königreich Anlaß zu berechtigtem Vertrauen gegeben habe. Ein bloßes

19 — Dem Urteil vom 24. März 1987 in der Rechtssache 286/85 (McDermott und Cotter, Slg. 1987, 1453, Randnr. 16) zufolge hat Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie, der die Diskriminierung aufgrund des Geschlechts verbietet, unmittelbare Wirkung.

Untätigbleiben der Kommission könne nicht als ein solches Verhalten angesehen werden. Die wirtschaftlichen Konsequenzen als solche könnten eine zeitliche Begrenzung der Wirkungen eines Urteils nicht rechtfertigen.

34. Nach ständiger Rechtsprechung sind die Wirkungen der Auslegung eines Rechtsakts durch den Gerichtshof nicht auf die Zeit nach Erlaß des Urteils beschränkt. Die Auslegung eines Rechtsakts durch den Gerichtshof stellt ja nur klar, wie der Rechtsakt zu verstehen ist und die ganze Zeit hätte verstanden werden müssen. Allein der Gerichtshof ist befugt, die Wirkung eines Urteils zeitlich zu begrenzen [20], aber dazu besteht nur ausnahmsweise aufgrund des allgemeinen Grundsatzes der Rechtssicherheit Veranlassung [21]. Bei genauerer Prüfung hat der Gerichtshof entscheidend darauf abgestellt, ob die Entscheidung eine Weiterentwicklung des Gemeinschaftsrechts enthält [22], ob infolge der Haltung eines Gemeinschaftsorgans oder aufgrund von Bekanntmachungen eine vernünftig begründete Annahme bestand, daß kein Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht vorliege [23], und schließlich, welche tatsächlichen Konsequenzen die Nichtbegrenzung der zeitlichen Wirkungen des Urteils hätte [24].

35. Die wirtschaftlichen Konsequenzen eines Urteils für den Mitgliedstaat können als solche keine derartige Begrenzung rechtfertigen [25].

36. Auch der Umstand, daß die Kommission auf die Anmeldung der Behörden des Vereinigten Königreichs gemäß Artikel 8 Absatz 2 nicht reagiert hat, bildet keine ausreichende Grundlage für eine solche Begrenzung [26]. Die Rechte der Bürger aus dem Gemeinschaftsrecht beruhen auf dem Inhalt der Rechtsvorschriften und nicht darauf, wie sich die Kommission möglicherweise verhält. Im übrigen muß das Ermessen der Kommission bei der Einleitung eines Verfahrens nach Artikel 169 EG-Vertrag [27] auch ein Anmeldeverfahren wie das in der Richtlinie vorgesehene umfassen.

20 — Urteile 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) und vom 26. April 1994 in der Rechtssache C-228/92 (Roquette Frères, Slg. 1992, I-1445).

21 — Vgl. z. B. die vorgenannten Urteile vom 2. Februar 1988 (Randnr. 28) und vom 17. Mai 1990 (Randnr. 41).

22 — Vgl. z. B. das vorgenannte Urteil vom 2. Februar 1988 (Randnr. 31).

23 — Urteile vom 8. April 1976 in der Rechtssache 43/75 (Defrenne, Slg. 1976, 455, Randnrn. 72 und 73), vom 2. Februar 1988, a. a. O. (Fußnote 20), Randnrn. 32 und 33, vom 17. Mai 1990, ibidem, Randnr. 43, und vom 16. Juli 1992 in der Rechtssache C-163/90 (Legros u. a., Slg. 1990, I-4624, Randnrn. 31, 32 und 33).

24 — Vgl. z. B. die vorgenannten Urteile vom 8. April 1976 (Randnr. 74) und vom 2. Februar 1988 (Randnr. 34).

25 — Urteil vom 31. März 1992 in der Rechtssache 200/90 (Dansk Denkavit og Poulsen Trading, Slg. 1990, I-2217, Randnrn. 20, 21 und 22).

26 — Die Anmeldung gibt allenfalls die Auffassung der britischen Behörden über den Anwendungsbereich der Richtlinie 79/7 zu erkennen.

27 — Urteil vom 17. Mai 1990 in der Rechtssache C-87/89 (Sonito u. a., Slg. 1990, I-1981, Randnr. 6).

37. Schließlich hat die spätere Rechtsprechung des Gerichtshofes zur Auslegung des Artikels 7 Absatz 1 der Richtlinie einen eventuell begründeten guten Glauben der Mitgliedstaaten auf jeden Fall beseitigt [28].

38. Somit besteht kein Grund für eine Begrenzung der zeitlichen Wirkung des Urteils, und ich schlage deshalb vor, die dritte Frage dahin zu beantworten, daß in der vorliegenden Rechtssache kein Grund besteht, die zeitliche Wirkung des Urteils zu begrenzen, so daß sich auch Personen, die vor seinem Erlaß weder Klage erhoben noch einen gleichwertigen Rechtsbehelf eingelegt haben, zur Begründung von Ansprüchen für vor dem Erlaß dieses Urteils liegende Zeiträume auf die unmittelbare Wirkung der Richtlinie berufen können.

Entscheidungsvorschlag

39. Ich schlage dem Gerichtshof deshalb vor, die vom High Court of Justice, Queen's Bench Division, mit Beschluß vom 5. Mai 1994 vorgelegten Fragen wie folgt zu beantworten:

1) Nach Artikel 3 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 fällt ein System, wie es Regulation 6 (1) der National Health Service (Charges for Drugs and Appliances) Regulations 1989 vorsieht, unter dem bestimmte Personengruppen, darunter bestimmte ältere Menschen, von der Rezeptgebühr befreit sind, in den Anwendungsbereich der Richtlinie.

28 — Zur Relevanz einer späteren Rechtsprechung kann auf die Urteile vom 11. März 1981 in der Rechtssache 69/80 (Worringham und Humphreys, Slg. 1981, 767, Randnr. 33) und vom 27. Mai 1981 in den verbundenen Rechtssachen 142/80 und 143/80 (Essevi und Salengo, Slg. 1981, 1413, Randnr. 34) sowie das Urteil vom 31. März 1992, a. a. O. (Fußnote 25), Randnr. 21, verwiesen werden.

2) Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a zweiter Halbsatz findet auf ein System, wie es Regulation 6 (1) der National Health Service (Charges for Drugs and Appliances) Regulations 1989 vorsieht, keine Anwendung.

3) In der vorliegenden Rechtssache besteht kein Grund, die zeitliche Wirkung des Urteils zu begrenzen, so daß sich auch Personen, die vor seinem Erlaß weder Klage erhoben noch einen gleichwertigen Rechtsbehelf eingelegt haben, zur Begründung von Ansprüchen für vor dem Erlaß dieses Urteils liegende Zeiträume auf die unmittelbare Wirkung der Richtlinie berufen können.