URTEIL DES GERICHTSHOFES
6. Dezember 1994 *

In der Rechtssache C-410/92,

betreffend ein dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag vom Court of Appeal in dem bei diesem anhängigen Rechtsstreit

Elsie Rita Johnson

gegen

Chief Adjudication Officer

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung 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 (ABl. 1979, L 6, S. 24)

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten G. C. Rodríguez Iglesias (Berichterstatter), der Kammerpräsidenten R. Joliet, F. A. Schockweiler und P. J. G. Kapteyn, der Richter G. F. Mancini, C. N. Kakouris, J. C. Moitinho de Almeida, J. L. Murray und D. A. O. Edward,

* Verfahrenssprache: Englisch.

Generalanwalt: C. Gulmann
Kanzler: L. Hewlett, Verwaltungsrätin

unter Berücksichtigung der schriftlichen Erklärungen

— von E. R. Johnson, vertreten durch Barrister R. Drabble und Solicitor P. Wood,

— der irischen Regierung, vertreten durch Chief State Solicitor M. A. Buckley als Bevollmächtigten,

— des Vereinigten Königreichs, vertreten durch L. Hudson vom Treasury Solicitor's Department als Bevollmächtigte und durch Barrister C. Vajda,

— der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch K. Banks, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigte,

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der mündlichen Ausführungen von E. R. Johnson, vertreten durch Barrister R. Drabble, der irischen Regierung, vertreten durch Barrister-at-law F. McDonagh als Bevollmächtigten, des Vereinigten Königreichs, vertreten durch Barrister C. Vajda und L. Hudson als Bevollmächtigte, sowie der Kommission, vertreten durch K. Banks, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigte, in der Sitzung vom 13. April 1994,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 1. Juni 1994,

folgendes

Urteil

1 Der Court of Appeal hat mit Beschluß vom 30. Oktober 1992, beim Gerichtshof eingegangen am 10. Dezember 1992, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag mehrere Fragen nach der Auslegung 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 (ABl. 1979, L 6, S. 24) zur Vorabentscheidung vorgelegt.

2 Diese Fragen stellen sich in einem Rechtsstreit zwischen Elsie Rita Johnson und dem Chief Adjudication Officer wegen Zahlung der Schwerbehindertenbeihilfe.

3 Die im vorliegenden Rechtsstreit maßgeblichen Gemeinschaftsbestimmungen sind die Bestimmungen der Richtlinie 79/7.

4 Nach ihrem Artikel 2 findet diese Richtlinie „Anwendung 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".

5 Artikel 4 Absatz 1 dieser Richtlinie bestimmt folgendes:

„Der Grundsatz der Gleichbehandlung beinhaltet den Fortfall jeglicher unmittelbaren oder mittelbaren Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, insbesondere unter Bezugnahme auf den Ehe- oder Familienstand, und zwar 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 betreffend die Geltungsdauer und die Aufrechterhaltung des Anspruchs auf die Leistungen."

6 Die Frist, die den Mitgliedstaaten zur Umsetzung dieser Richtlinie gesetzt worden ist, ist gemäß ihrem Artikel 8 sechs Jahre nach ihrer Bekanntgabe, d. h. am 22. Dezember 1984, abgelaufen.

7 Die Klägerin des Ausgangsverfahrens gab ihre Beschäftigung um 1970 auf, um für ihre Tochter zu sorgen, die damals sechs Jahre alt war. 1980 wollte sie wieder eine Beschäftigung aufnehmen, war jedoch hierzu wegen eines Rückenleidens nicht imstande. Aus diesem Grunde erhielt sie 1981 als Alleinstehende eine beitragsunabhängige Leistung bei Invalidität (Non-Contributory Invalidity Benefit, im folgenden: NCIB).

8 Ab 1982 lebte die Klägerin mit einem Partner zusammen. Die Zahlung der NCIB wurde daraufhin eingestellt, da zu diesem Zeitpunkt eine Frau, die mit einem Mann in einem eheähnlichen Verhältnis zusammenlebte, für die Gewährung dieser Leistung nicht nur nachweisen mußte, daß sie arbeitsunfähig ist, sondern auch, daß

sie nicht in der Lage ist, ihren normalen Haushaltspflichten nachzukommen (Section 36(2) des damals geltenden Social Security Act 1975). Die Voraussetzung, daß die betreffende Person nicht in der Lage ist, ihren Haushaltspflichten nachzukommen, galt nicht für Männer.

9 Durch den Health and Social Security Act 1984 (Gesetz über das Gesundheitswesen und die soziale Sicherheit) wurde die NCIB abgeschafft und die Schwerbehindertenbeihilfe (Severe Disablement Allowance, nachstehend: SDA) eingeführt, die Personen beiderlei Geschlechts unter den gleichen Voraussetzungen gewährt werden kann. Allerdings hatten Personen, die Anspruch auf die NCIB gehabt hatten, aufgrund der Regulation 20(1) des Social Security (Severe Disablement Allowance) Regulations 1984 automatisch Anspruch auf die SDA, ohne nachweisen zu müssen, daß sie die neuen Voraussetzungen erfüllten.

10 Am 17. August 1987 stellte ein Citizens' Advice Bureau (Büro für Bürgerberatung) für die Klägerin einen Antrag auf Gewährung von SDA.

11 Dieser Antrag wurde aufgrund von Section 165A des Social Security Act 1975 in seiner geänderten Fassung abgelehnt; diese Bestimmung sieht folgendes vor:

„1. Soweit nichts anderes bestimmt ist, hat Anspruch auf eine Leistung nur, wer — neben der Erfüllung aller sonstigen Voraussetzungen für diese Leistung —

a) die Leistung

i) in der vorgeschriebenen Art und Weise und

ii) vorbehaltlich der Regelung in Subsection 2 innerhalb der vorgeschriebenen Frist

... beantragt."

12 In einem Fall wie dem vorliegenden wirkte sich diese Bestimmung dahin aus, daß jemand, der vor der Abschaffung der NCIB eine solche Rente nicht beantragt hatte, nicht automatisch Anspruch auf SDA hatte (Urteil vom 11. Juli 1991 in der Rechtssache C-31/90, Johnson, Slg. 1991, I-3723, Randnr. 29).

13 Die Social Security Commissioners, bei denen in diesem Rechtsstreit Berufung eingelegt wurde, hatten dem Gerichtshof mit Entscheidung vom 25. Januar 1990 u. a. die Frage vorgelegt, ob eine solche Bestimmung mit der Richtlinie vereinbar sei.

14 Der Gerichtshof hat in dem genannten Urteil Johnson in Beantwortung dieser Frage für Recht erkannt, daß sich ein Betroffener seit dem 23. Dezember 1984 auf Artikel 4 der Richtlinie 79/7 berufen kann, um zu erreichen, daß innerstaatliche Rechtsvorschriften unangewendet bleiben, die den Anspruch auf eine Leistung davon abhängig machen, daß der Betroffene zuvor eine andere, inzwischen abgeschaffte Leistung beantragt hatte, die an eine weibliche Arbeitnehmer diskriminierende Bedingung geknüpft war. In Ermangelung angemessener Maßnahmen zur Durchführung von Artikel 4 der Richtlinie 79/7 haben Frauen, die infolge der Aufrechterhaltung der Diskriminierung einen Nachteil erleiden, 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 korrekt durchgeführt ist, das einzig gültige Bezugssystem bleibt.

15 Aufgrund dieses Urteils gewährten die Social Security Commissioners der Klägerin mit Urteil vom 16. Dezember 1991 die SDA vom 16. August 1986, also von dem zwölf Monate vor ihrem Antrag liegenden Tag an, lehnten es jedoch ab, Zahlungen für die Zeit davor anzuordnen.

16 Diese Weigerung stützten sie auf die Regelung in Section 165A (3) des Social Security Act 1975, der folgendes bestimmt:

„Ungeachtet aller aufgrund dieser Section erlassenen Durchführungsbestimmungen besteht kein Anspruch

...

c) auf irgendeine andere Leistung (mit Ausnahme von Leistungen bei Invalidität, Erwerbsminderungsbeihilfe oder Hinterbliebenenrente bei Tod durch Arbeitsunfall) für einen mehr als zwölf Monate vor dem Zeitpunkt der Antragstellung liegenden Zeitraum."

17 Vor dem zuletzt angerufenen Court of Appeal wurde vor allem darüber gestritten, ob das Urteil des Gerichtshofes vom 25. Juli 1991 in der Rechtssache C-208/90 (Emmott, Slg. 1991, I-4269) für den vorliegenden Fall präjudizielle Wirkungen habe und ob die Klägerin aufgrund dessen Leistungen vom Zeitpunkt des Ablaufs der Frist für die Umsetzung der Richtlinie, d. h. vom 22. Dezember 1984 an beziehen könne.

18 In dem Urteil Emmott hat der Gerichtshof für Recht erkannt, daß, solange ein Mitgliedstaat die Bestimmungen der Richtlinie 79/7 nicht ordnungsgemäß in seine interne Rechtsordnung umgesetzt hat, das Gemeinschaftsrecht die zuständigen Behörden dieses Staates daran hindert, sich auf die nationalen Verfahrensvorschriften über Klagefristen gegenüber einer Klage zu berufen, die ein einzelner gegen sie vor den nationalen Gerichten zum Schutz der durch Artikel 4 Absatz 1 dieser Richtlinie unmittelbar verliehenen Rechte erhoben hat.

19 Aufgrund seiner Zweifel über die Tragweite dieses Urteils hat der Court of Appeal das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1) Ist die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes in der Rechtssache C-208/90 (Emmott), wonach sich Mitgliedstaaten nicht auf die nationalen Verfahrensvorschriften über Klagefristen berufen können, solange der betreffende Mitgliedstaat die Bestimmungen der Richtlinie 79/7 nicht ordnungsgemäß in seine Rechtsordnung umgesetzt hat, so zu verstehen, daß sie für nationale Vorschriften über Ansprüche auf Leistungen für die Vergangenheit in Fällen gilt, in denen ein Mitgliedstaat Maßnahmen getroffen hat, um dieser Richtlinie vor Ablauf der betreffenden Frist nachzukommen, jedoch eine Übergangsbestimmung, wie sie dem Europäischen Gerichtshof in der Rechtssache C-384/85 (Jean Borrie Clarke) vorlag, in Kraft gelassen hat?

2) Wenn insbesondere

i) ein Mitgliedstaat Rechtsvorschriften erlassen und in Kraft gesetzt hat, um seine Verpflichtungen aus der Richtlinie 79/7 des Rates (nachstehend: Richtlinie) vor Ablauf der in der Richtlinie festgesetzten Frist zu erfüllen,

ii) der Mitgliedstaat zusätzlich Übergangsregelungen einführt, um die Stellung von Personen, die bereits Leistungen der sozialen Sicherheit beziehen, zu sichern,

iii) später aus einer Vorabentscheidung des Gerichtshofes hervorgeht, daß die Übergangsregelungen gegen die Richtlinie verstoßen,

iv) ein einzelner kurz nach dieser Vorabentscheidung einen Antrag auf nachträgliche Zahlung von Leistungen stellt und sich vor einem nationalen

Gericht auf die Übergangsregelungen und die Richtlinie beruft, nach denen ihm die Leistung für die Zukunft und — gemäß den einschlägigen nationalen Vorschriften über Zahlungen für die Zeit vor Antragstellung — für zwölf Monate vor Antragstellung gewährt wird,

darf dieses nationale Gericht dann die genannten nationalen Vorschriften über nachträgliche Zahlungen von dem Zeitpunkt an, an dem die Frist für die Umsetzung der Richtlinie abgelaufen ist — also dem 23. Dezember 1984 —, nicht mehr anwenden?

20 Mit diesen Fragen, die zusammen zu untersuchen sind, möchte das vorlegende Gericht wissen, ob es mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist, wenn auf einen auf die unmittelbare Wirkung der Richtlinie 79/7 gestützten Antrag eine Vorschrift des innerstaatlichen Rechts angewandt wird, die den vor der Antragstellung liegenden Zeitraum, für den nachträglich Leistungen bezogen werden können, begrenzt, auch wenn die fragliche Richtlinie nicht ordnungsgemäß innerhalb der vorgeschriebenen Frist in dem betreffenden Mitgliedstaat umgesetzt worden ist.

21 Zunächst ist darauf hinzuweisen, daß das Recht, eine Leistung bei Erwerbsunfähigkeit unter den gleichen Voraussetzungen wie bei Männern zu fordern, das die Frauen aus der unmittelbaren Wirkung des Artikels 4 Absatz 1 der Richtlinie 79/7 herleiten, nach den durch die nationalen Vorschriften festgelegten Modalitäten auszuüben ist, sofern — wie sich aus der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes ergibt — diese Modalitäten nicht ungünstiger sind als für gleichartige Klagen, die das innerstaatliche Recht betreffen, und nicht so ausgestaltet sind, daß sie die Ausübung der Rechte, die die Gemeinschaftsrechtsordnung einräumt, praktisch unmöglich machen (Urteil vom 27. Oktober 1993 in der Rechtssache C-338/91, Steenhorst-Neerings, Slg. 1993, I-5475, Randnr. 15, und Urteil Emmott, Randnr. 16).

22 Im vorliegenden Fall gilt die streitige Vorschrift ihrem Wortlaut nach allgemein, so daß die Modalitäten für eine auf Gemeinschaftsrecht gestützte Klage

nicht ungünstiger sind als für gleichartige Klagen, die das innerstaatliche Recht betreffen.

23 Außerdem macht diese Vorschrift, die lediglich den vor der Antragstellung liegenden Zeitraum, für den nachträglich Leistungen bezogen werden können, begrenzt, die Klage des einzelnen, der sich auf Gemeinschaftsrecht beruft, nicht praktisch unmöglich.

24 Die Klägerin macht jedoch unter Hinweis auf den Wortlaut des Urteils Emmott geltend, daß die betreffende Vorschrift eine „Verfahrensvorschrift über ... [F]risten" sei und ein Mitgliedstaat sich nicht auf diese berufen könne, solange er eine Richtlinie nicht „ordnungsgemäß ... umgesetzt" habe.

25 Zwar hat der Gerichtshof in diesem Urteil entschieden, daß die einzelnen, solange eine Richtlinie nicht ordnungsgemäß in nationales Recht umgesetzt worden ist, nicht in vollem Umfang wissen können, welche Rechte sie haben (Randnr. 21), und daß sich der säumige Mitgliedstaat daher bis zum Zeitpunkt dieser Umsetzung nicht auf die Verspätung einer Klage berufen kann, die ein einzelner zum Schutz der ihm durch die Bestimmungen dieser Richtlinie verliehenen Rechte gegen ihn erhoben hat, so daß eine Klagefrist des nationalen Rechts erst zu diesem Zeitpunkt beginnen kann (Randnr. 23).

26 Aus dem genannten Urteil Steenhorst-Neerings ergibt sich jedoch, daß die Entscheidung in der Rechtssache Emmott durch die besonderen Umstände dieses Falls gerechtfertigt war, in dem der Klägerin des Ausgangsverfahrens durch den Ablauf der Klagefrist jegliche Möglichkeit genommen war, ihren auf die Richtlinie gestützten Anspruch auf Gleichbehandlung geltend zu machen.

27 Wie der Gerichtshof im Urteil Steenhorst-Neerings (Randnr. 20) nämlich ausgeführt hat, hatte in der Rechtssache Emmott die Klägerin des Ausgangsverfahrens nach Erlaß des Urteils des Gerichtshofes vom 24. März 1987 in der Rechtssache 286/85 (McDermott und Cotter, Slg. 1987, 1453) das Recht geltend gemacht, daß auf sie gemäß Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie 79/7 vom 23. Dezember 1984 an für Leistungen bei Invalidität die gleiche Regelung angewendet werde wie auf Männer, die sich in der gleichen Lage befinden. Die befaßten nationalen Stellen hatten danach eine Entscheidung über diesen Antrag mit der Begründung abgelehnt, daß die Richtlinie 79/7 noch Gegenstand eines Rechtsstreits vor einem nationalen Gericht sei. Schließlich wurde ihr, obwohl die Richtlinie 79/7 noch nicht ordnungsgemäß in innerstaatliches Recht umgesetzt worden war, der Ablauf der Frist für die Erhebung ihrer Klage entgegengehalten, mit der sie die Feststellung begehrte, daß diese Stellen ihrem Antrag hätten stattgeben müssen.

28 Dagegen beeinträchtigte die in der Rechtssache Steenhorst-Neerings streitige Rechtsvorschrift nicht das Recht der einzelnen als solches, sich vor einem nationalen Gericht gegenüber einem säumigen Mitgliedstaat auf die Richtlinie 79/7 zu berufen, sondern beschränkte lediglich die Rückwirkung der gestellten Anträge auf Gewährung einer Erwerbsunfähigkeitsrente.

29 Der Gerichtshof hat daher entschieden (Randnr. 24), daß das Gemeinschaftsrecht der Anwendung einer nationalen Rechtsvorschrift nicht entgegensteht, wonach eine Leistung bei Erwerbsunfähigkeit frühestens von einem ein Jahr vor der Antragstellung liegenden Zeitpunkt an gewährt werden kann, wenn ein einzelner sich auf die Rechte beruft, die ihm aufgrund von Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie 79/7 vom 23. Dezember 1984 an unmittelbar zustehen und der betroffene Mitgliedstaat diese Bestimmung zum Zeitpunkt der Antragstellung noch nicht ordnungsgemäß in seiner innerstaatlichen Rechtsordnung umgesetzt hat.

30 Nach alledem ist festzustellen, daß die nationale Rechtsvorschrift, gegen die sich die Klage vor dem vorlegenden Gericht richtet, der streitigen Rechtsvorschrift in der Rechtssache Steenhorst-Neerings ähnlich ist. In beiden Fällen handelt es sich um eine Rechtsvorschrift, die die Klage nicht ausschließt, sondern den vor der Antragstellung liegenden Zeitraum, für den nachträglich Leistungen bezogen werden können, begrenzt.

31 Die Klägerin hat in der Sitzung jedoch vorgetragen, daß die beiden Rechtssachen unterschieden werden müßten, weil ihnen unterschiedliche Sachverhalte zugrunde lägen.

32 Sie begründet ihren Standpunkt zum einen damit, daß in bestimmten Bereichen der sozialen Sicherheit, insbesondere im vorliegenden Fall, die Entscheidung, ob der Kläger den Voraussetzungen für den Leistungsanspruch vor Antragstellung genüge, keine Schwierigkeiten bereite. Da nach den im Vereinigten Königreich geltenden Regeln der Antragsteller die Beweislast trage, werde er unterliegen, wenn ihm dieser Beweis wegen Zeitablaufs unmöglich sei.

33 Zum anderen sei die Beihilfe, um die es im vorliegenden Fall gehe, im Gegensatz zu der in der Rechtssache Steenhorst-Neerings streitigen Leistung nicht beitragsabhängig, so daß im vorliegenden Fall keine Notwendigkeit bestehe, das finanzielle Gleichgewicht eines Fonds mit beschränkten Mitteln zu erhalten. Durch die nachträgliche Zahlung von Leistungen vom Ablauf der Umsetzungsfrist an würden die staatlichen Mittel nicht stärker in Anspruch genommen als durch die ordnungsgemäße fristgerechte Umsetzung der Richtlinie.

34 Diese Argumente können nicht als ausschlaggebend angesehen werden. Zwar unterscheiden sich die persönliche Situation der Klägerin des Ausgangsverfahrens und die von ihr verlangte Beihilfe möglicherweise in mancher Hinsicht von der Situation und der Beihilfe, um die es im Urteil Steenhorst-Neerings ging.

35 Die im vorliegenden Fall streitige Vorschrift stimmt jedoch mit derjenigen überein, um die es in der Rechtssache Steenhorst-Neerings ging, und die Anwendung dieser Vorschriften macht die Ausübung von Rechten, die sich auf die Richtlinie gründen, nicht unmöglich.

36 Nach alledem ist dem vorlegenden Gericht zu antworten, daß das Gemeinschaftsrecht es nicht verbietet, auf einen auf die unmittelbare Wirkung der Richtlinie 79/7 gestützten Antrag eine Vorschrift des innerstaatlichen Rechts anzuwenden, die den vor der Antragstellung liegenden Zeitraum, für den nachträglich Leistungen bezogen werden können, begrenzt, auch wenn die fragliche Richtlinie nicht ordnungsgemäß innerhalb der vorgeschriebenen Frist in dem betreffenden Mitgliedstaat umgesetzt worden ist.

Kosten

37 Die Auslagen der irischen Regierung und des Vereinigten Königreichs sowie der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom Court of Appeal mit Beschluß vom 30. Oktober 1992 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

Das Gemeinschaftsrecht verbietet es nicht, auf einen auf die unmittelbare Wirkung 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 gestützten Antrag eine Vorschrift des innerstaatlichen Rechts anzuwenden, die den vor der Antragstellung liegenden Zeitraum, für den nachträglich Leistungen bezogen werden können, begrenzt, auch wenn die fragliche Richtlinie nicht ordnungsgemäß innerhalb der vorgeschriebenen Frist in dem betreffenden Mitgliedstaat umgesetzt worden ist.

Rodríguez Iglesias Joliet Schockweiler

Kapteyn Mancini Kakouris Moitinho de Almeida

Murray Edward

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 6. Dezember 1994.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident

G. C. Rodríguez Iglesias