

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
CLAUS GULMANN

vom 1. Juni 1994 *

*Herr Präsident,
meine Herren Richter!*

1. In der vorliegenden Rechtssache muß der Gerichtshof dazu Stellung nehmen, ob es mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist, eine nationale Vorschrift anzuwenden, die den Zeitraum, für den die nachträgliche Gewährung von Leistungen der sozialen Sicherheit verlangt werden kann, auf die vor Antragstellung liegenden zwölf Monate begrenzt, wenn der Leistungsanspruch auf eine Bestimmung einer Richtlinie gestützt wird, die unmittelbare Wirkung hat und nicht ordnungsgemäß in nationales Recht umgesetzt worden ist. Die Beantwortung der dem Court of Appeal vorgelegten Fragen verlangt eine Stellungnahme zur Tragweite der Urteile des Gerichtshofes vom 25. Juli 1991 in der Rechtssache Emmott ¹ und vom 27. Oktober 1993 in der Rechtssache Steenhorst-Neerings ².

Der Hintergrund der Rechtssache und die vorgelegten Fragen

2. Am 19. Dezember 1978 erließ der Rat die Richtlinie 79/7/EWG zur schrittweisen Ver-

wirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Bereich der sozialen Sicherheit ³. Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie verbietet jede Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, und zwar im besonderen betreffend den Anwendungsbereich der Systeme der sozialen Sicherheit und die Bedingungen für den Zugang zu den Systemen. Die Richtlinie mußte nach ihrem Artikel 8 binnen sechs Jahren nach ihrer Bekanntgabe, d. h. spätestens am 22. Dezember 1984, in nationales Recht umgesetzt sein.

3. Der Klägerin des Ausgangsverfahrens wurde 1981 eine beitragsunabhängige Leistung bei Invalidität (non-contributory invalidity benefit, nachstehend: NCIB) gemäß Section 36(1) des Social Security Act 1975 zuerkannt. 1982 zog die Klägerin mit einem Mann zusammen. Zu diesem Zeitpunkt galt gemäß Section 36(2) des Social Security Act 1975, daß eine Frau nur dann Anspruch auf die NCIB hatte, wenn sie nicht nur arbeitsunfähig, sondern auch nicht in der Lage war, ihren Haushaltspflichten nachzukommen. Die Zahlung der NCIB wurde mit der Begründung eingestellt, daß die Klägerin die letztgenannte Bedingung nicht erfülle.

* Originalsprache: Dänisch.

1 — Rechtssache C-208/90, Slg. 1991, I-4269.

2 — Rechtssache C-338/91, Slg. 1993, I-5475.

3 — ABl. 1979, L 6, S. 24.

4. Der sogenannte „household duties test“ galt nur für Frauen. Männer hatten also einen Anspruch auf die NCIB, auch wenn sie diese zusätzliche gesetzliche Voraussetzung nicht erfüllten. Durch den Health and Social Security Act 1984 wurde die NCIB mit Wirkung vom 29. November 1984, d. h. kurze Zeit nach dem Ablauf der Frist für die Umsetzung der Richtlinie 79/7, abgeschafft, und es wurde eine neue Art von Leistungen bei Schwerbehinderung (Severe Disablement Allowance, nachstehend: SDA) eingeführt, auf die Männer und Frauen unter den gleichen Voraussetzungen Anspruch hatten.

5. Die Voraussetzungen für den Bezug der SDA waren allgemein strenger — wenn auch für beide Geschlechter gleich — als die früher nach dem Social Security Act geltenden Voraussetzungen. Mit den Social Security (Severe Disablement Allowance) Regulations 1984 wurden Übergangsbestimmungen erlassen, die am 29. November 1984 in Kraft traten. Das vorliegende Gericht hat darauf hingewiesen, daß die Übergangsbestimmungen, u. a. namentlich Regulation 20, vorsahen, daß Personen, die unmittelbar vor der Abschaffung der NCIB Anspruch auf diese Art Leistung hatten, automatisch Anspruch auf die neue Leistung hatten, ohne nachweisen zu müssen, daß sie die Voraussetzungen für den Bezug dieser Leistung erfüllten, d. h., sie

erhielten einen sogenannten „Freibrief“ für die neuen SDA-Leistungen⁴.

6. Die Regulation 20 der Regulations 1984 war Gegenstand eines an den Gerichtshof gerichteten Vorabentscheidungsersuchens in der Rechtssache Borrie Clarke. Der Gerichtshof stellte in seinem Urteil vom 24. Juni 1987⁵ fest, daß die Übergangsbestimmungen immer noch eine mit dem Gleichheitsgrundsatz in Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie 79/7 unvereinbare diskriminierende Regelung enthielten. Er wies darauf hin, daß Artikel 4 Absatz 1, wie in früheren Urteilen festgestellt, unmittelbare Wirkung habe und führte aus,

„daß aufgrund des Artikels 4 Absatz 1 der Richtlinie Frauen seit dem 23. Dezember 1984 Anspruch auf die gleiche Behandlung und auf Anwendung der gleichen Regelung wie Männer haben, die sich in der gleichen Lage befinden, wobei diese Regelung, solange die Richtlinie nicht korrekt durchgeführt ist, das einzig gültige Bezugssystem bleibt. Das bedeutet im vorliegenden Fall, daß seit dem 23. Dezember 1984 dann, wenn ein Mann, der sich in der gleichen Lage wie eine Frau befindet, automatisch Anspruch

4 — Regulation 20(1) lautet folgendermaßen: „Wer unmittelbar sowohl vor dem 10. September 1984 als auch vor dem 29. November 1984 Anspruch auf eine beitragsunabhängige Invaliditätsrente hatte, hat für den 29. November 1984 und für alle darauffolgenden Tage, die zusammen mit dem 29. November 1984 einen einzigen Zeitraum der Beschäftigungsunterbrechung ausmachen, Anspruch auf Gewährung einer Schwerbehindertenbeihilfe unabhängig davon, ob (a) er invalide im Sinne von Section 36 des Act ist oder (b) der 29. November 1984 für die Zwecke der Section 11 des 1984 Act für Personen seines Alters als Sühntag festgesetzt ist, wenn er die übrigen Voraussetzungen für den Anspruch für einen Anspruch auf Gewährung dieser Beihilfe erfüllt.“

5 — Rechtssache 384/85, Slg. 1987, 2865.

auf die neue Schwerbehindertenbeihilfe aufgrund der genannten Übergangsbestimmungen erworben hat, ohne seine Rechte erneut nachweisen zu müssen, die Frau ebenfalls einen Anspruch darauf hat, ohne eine zusätzliche Voraussetzung, die vor diesem Zeitpunkt nur für verheiratete Frauen galt, erfüllen zu müssen“ (Randnr. 12) ⁶.

7. Am 17. August 1987 stellte ein Citizens' Advice Bureau für die Klägerin einen Antrag auf Gewährung von SDA gemäß Regulation 20. Der Adjudication Officer lehnte den Antrag ab; diese Entscheidung wurde vom Sutton Social Security Appeal Tribunal bestätigt. Die Klägerin erhob daraufhin gegen die Entscheidung Klage bei den Social Security Commissioners, die dem Gerichtshof Fragen zur Vorabentscheidung vorlegten. Der Gerichtshof nahm hierzu mit Urteil vom 11. Juli 1991 Stellung ⁷. Aufgrund des Urteils des Gerichtshofes erkannten die Social Security Commissioners der Klägerin mit Entscheidung vom 16. Dezember 1991 eine SDA mit Wirkung vom 16. August 1986, d. h. von einem zwölf Monate vor Antragstellung liegenden Zeitpunkt an, zu.

6 — In der vorliegenden Rechtssache wurde darauf hingewiesen, daß Regulation 20 nicht geändert worden ist, so daß der Anspruch weiterhin unmittelbar auf Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie gestützt werden muß.

7 — Rechtssache C-31/90, Slg. 1991, I-3723. Die vorgelegten Fragen betrafen teils den persönlichen Geltungsbereich der Richtlinie 79/7, teils das Problem, ob eine nationale Regelung wie die in Section 165A des Social Security Act 1975 festgelegte, wonach eine Person, die vor der Abschaffung der NCIB diese Leistung nicht beantragt hatte, nicht ohne weiteres eine SDA nach der Regulation 20 beziehen konnte, mit Artikel 4 der Richtlinie vereinbar ist. Aus den Antworten des Gerichtshofes ergibt sich, daß eine Person, die wie die Klägerin zum Zeitpunkt ihrer Erkrankung, die zur Erwerbsunfähigkeit führte, auf Arbeitssuche war, in den Anwendungsbereich der Richtlinie fällt und Artikel 4 der Richtlinie geltend gemacht werden 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.

8. Die Begrenzung des Zeitraums, für den nachträglich Leistungen bezogen werden können, erfolgte aufgrund Section 165A Subsection (3) des Social Security Act 1975, der durch Section 17 des Social Security Act 1985 eingeführt worden war und am 2. September 1985 in Kraft getreten war. Diese Bestimmung lautet folgendermaßen:

„Ungeachtet aller aufgrund dieser Section erlassenen Durchführungbestimmungen besteht kein Anspruch

...

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

9. Der Gerichtshof hatte inzwischen, nämlich am 25. Juli 1991, ein Urteil in der Rechtssache Emmott erlassen. Er hatte in dieser Sache eine Vorlagefrage des High Court of Ireland bezüglich einer Vorschrift der „Rules of the Superior Courts 1986“ beantwortet, wonach Anträge auf Erlaubnis einer gerichtlichen Überprüfung einer Verwaltungsentscheidung innerhalb von drei

Monaten nach dem Zeitpunkt, zu dem die Klagegründe erstmals zutage getreten sind, zu stellen sind, es sei denn, daß die Klagefristen nach Ansicht des Gerichts zu verlängern sind. Das vorlegende Gericht wollte im wesentlichen wissen, ob eine solche allgemeine innerstaatliche Klagefrist Ansprüchen von Frau Emmott entgegengehalten werden konnte, die sie unmittelbar auf Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie 79/7 stützte, der nicht ordnungsgemäß in irisches Recht umgesetzt worden war. Der Gerichtshof beantwortete die Frage wie folgt:

„Solange ein Mitgliedstaat die Bestimmungen 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 nicht ordnungsgemäß in seine interne Rechtsordnung umgesetzt hat, hindert das Gemeinschaftsrecht die zuständigen Behörden dieses Staates daran, 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.“

10. Die Klägerin berief sich in dem Rechtsstreit vor den Social Security Commissioners nicht auf das Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache Emmott. Dies hat sie jedoch in der Berufung gegen diese Entscheidung vor dem Court of Appeal getan, wo sie im wesentlichen geltend macht, daß die Behörden sich, wie sich aus dem Urteil in der Rechtssache Emmott ergebe, nicht auf eine Fristregelung wie die in Section 165A beru-

fen könnten, wenn das Vereinigte Königreich die Bestimmungen der Richtlinie nicht ordnungsgemäß in nationales Recht umgesetzt habe und die einzelnen daher nicht in die Lage versetzt worden seien, in vollem Umfang von ihren Rechten Kenntnis zu erlangen; sie habe deshalb einen Anspruch darauf, daß ihr Leistungen nachträglich nicht erst vom 16. August 1986, sondern schon vom 23. Dezember 1984 an, d. h. dem Zeitpunkt, zu dem die Richtlinie 79/7 von den Mitgliedstaaten hätte durchgeführt sein müssen, gewährt würden. Im Hinblick auf eine Entscheidung über dieses Vorbringen hat der Court of Appeal dem Gerichtshof folgende Fragen 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. Insbesondere wenn

Antragstellung — für zwölf Monate vor
Antragstellung gewährt wird,

- i) ein Mitgliedstaat Rechtsvorschriften erlassen und in Kraft gesetzt hat, um seine Verpflichtungen aus der Richtlinie 79/7 des Rates („die 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) es später infolge einer Vorabentscheidung des Gerichtshofes bekannt wird, 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
- darf dieses nationale Gericht dann die genannten nationalen Vorschriften über nachträgliche Zahlungen von dem Zeitpunkt an, an dem die Frist zur Umsetzung der Richtlinie abgelaufen ist — also dem 23. Dezember 1984 —, nicht mehr anwenden?

**Zum Urteil des Gerichtshofes in der Rechts-
sache Steenhorst-Neerings**

11. Der Gerichtshof erließ am 27. Oktober 1993, d. h. nach Beendigung des schriftlichen Verfahrens in der vorliegenden Rechtssache, aber vor der mündlichen Verhandlung, das Urteil in der Rechtssache Steenhorst-Neerings, das in vielen Punkten große Ähnlichkeiten mit unserem Fall aufweist und möglicherweise die Antwort auf die uns vorgelegten Fragen enthält.

12. Der Rechtsstreit Steenhorst-Neerings wurde dem Gerichtshof vom Raad van Beroep te 's-Hertogenbosch vorgelegt. Es ging dort um Bestimmungen des niederländischen allgemeinen Erwerbsunfähigkeitsgesetzes (Algemene Arbeidsongeschiktheidswet, nachstehend: AAW), wonach verheiratete Frauen, deren Erwerbsunfähigkeit vor dem 1. Oktober 1975 eingetreten war — im Gegensatz zu den übrigen aufgrund dieses Gesetzes versicherten Personen — keinen

Anspruch auf AAW-Leistungen hatten. Diese Bestimmungen fanden Anwendung auf Frau Steenhorst-Neerings, die seit 1963 eine niederländische Invaliditätsrente bezog. Der Centrale Raad van Beroep entschied in mehreren Urteilen vom 5. Januar 1988 unter Hinweis auf Artikel 26 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte, daß verheiratete Frauen unabhängig vom Eintritt ihrer Erwerbsunfähigkeit Anspruch auf AAW-Leistungen vom 1. Januar 1980 an hätten, dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des niederländischen Gesetzes zur Einführung gleicher Leistungsansprüche. Aufgrund dessen stellte Frau Steenhorst-Neerings am 17. Mai 1988 einen Antrag auf Gewährung von AAW-Leistungen, die ihr mit Wirkung vom 17. Mai 1987, d. h. von dem zwölf Monate vor Antragstellung liegenden Zeitpunkt an, zuerkannt wurden. Der Zeitraum, für den Leistungen nachträglich bezogen werden konnten, wurde aufgrund von Artikel 25 Absatz 2 AAW festgesetzt, wonach Leistungen bei Erwerbsunfähigkeit frühestens von dem ein Jahr vor Antragstellung liegenden Tag an gewährt werden können.

13. Unter Hinweis darauf, daß Frauen wie Frau Steenhorst-Neerings AAW-Leistungen vom 23. Dezember 1984 an unmittelbar auf der Grundlage der Richtlinie 79/7 hätten geltend machen können, legte der Raad van Beroep dem Gerichtshof eine Frage zur Vorabentscheidung vor, die darauf hinauslief, ob eine Fristregelung wie die in Artikel 25 Absatz 2 AAW Anwendung finden kann, wenn die Richtlinie 79/7 nicht ordnungsgemäß in innerstaatliches Recht umgesetzt worden ist.

14. Der Gerichtshof leitete die Beantwortung dieser Frage mit der Feststellung ein,

„daß das Recht, eine Leistung bei Erwerbsunfähigkeit unter den gleichen Voraussetzungen wie bei Männern zu fordern, das die verheirateten Frauen aus der unmittelbaren Wirkung des Artikels 4 Absatz 1 der Richtlinie 79/7 herleiten, nach den durch die nationalen Vorschriften bestehenden Modalitäten auszuüben ist, jedoch — wie sich aus der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes ergibt — unter der Voraussetzung, daß 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 ...“⁸

Die nationale Vorschrift, durch die die Rückwirkung eines Antrags auf Gewährung einer Leistung bei Arbeitsunfähigkeit begrenzt wird, erfüllt diese beiden Voraussetzungen“ (Randnrn. 15 und 16).

15. Der Gerichtshof nahm anschließend Stellung zu dem Vorbringen der Kommis-

8 — Der Gerichtshof hat in einer Vielzahl von Urteilen festgestellt, daß „es mangels einer [einschlägigen] Gemeinschaftsregelung ... Sache der innerstaatlichen Rechtsordnung der einzelnen Mitgliedstaaten [ist], die Verfahrensmodalitäten für die Klagen zu regeln, die den Schutz der dem Bürger aus der unmittelbaren Wirkung des Gemeinschaftsrechts erwachsenden Rechte gewährleisten sollen“, wobei diese Modalitäten aber die beiden genannten Voraussetzungen erfüllen müssen (Randnr. 16 des Urteils des Gerichtshofes in der Rechtssache Emmott sowie namentlich Urteile des Gerichtshofes vom 16. Dezember 1976, Rechtssache 33/76, Rewe, Slg. 1976, 1989, Randnr. 5, und vom 9. November 1983, Rechtssache 199/82, San Giorgio, Slg. 1983, 3595, Randnr. 12).

sion, daß nach dem Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache Emmott Fristen, innerhalb deren die einzelnen ihre Rechte geltend machen müßten, erst ab dem Zeitpunkt Anwendung finden könnten, ab dem die Bestimmungen einer Richtlinie ordnungsgemäß in nationales Recht umgesetzt worden seien, und daß diese Rechtsprechung auch auf den vorliegenden Fall anzuwenden sei. Der Gerichtshof wies dieses Vorbringen mit folgender Begründung zurück, die ich, weil es sachdienlich ist, vollständig zitieren möchte:

„19. Zwar hat der Gerichtshof im Urteil Emmott entschieden, daß die einzelnen, solange eine Richtlinie nicht ordnungsgemäß in nationales Recht umgesetzt worden ist, nicht in die Lage versetzt worden sind, in vollem Umfang von ihren Rechten Kenntnis zu erlangen, 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. Der dem Urteil Emmott zugrundeliegende Sachverhalt unterscheidet sich jedoch deutlich von dem des Ausgangsverfahrens.

20. In der Rechtssache Emmott hatte die Klägerin des Ausgangsverfahrens nach dem Urteil 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 betroffenen 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.

21. Zunächst ist zu unterstreichen, daß die innerstaatliche Rechtsvorschrift, die Gegenstand der vorliegenden Vorabentscheidungsfrage ist, anders als die Rechtsvorschrift, durch die die Klagefrist festgelegt wird, das Recht der einzelnen, sich vor einem nationalen Gericht gegenüber einem säumigen Mitgliedstaat auf die Richtlinie 79/7 zu berufen, als solches nicht beeinträchtigt. Sie beschränkt lediglich die Rückwirkung der gestellten Anträge auf Gewährung der in Rede stehenden Leistung.

22. Sodann ist festzustellen, daß der sich aus dem Ablauf der Klagefristen ergebende Ausschluß des Klagerechts der Notwendigkeit entspricht, zu vermeiden, daß die Rechtmäßigkeit von Verwaltungsentscheidungen auf unbestimmte Zeit in Frage gestellt wird. Aus dem Urteil Emmott ergibt sich aber, daß diese Notwendigkeit nicht den Vorrang vor der Notwendigkeit haben kann, die Rechte zu schützen, die ein einzelner aus der unmittelbaren Wirkung der Bestimmungen einer Richtlinie herleitet, solange der säumige Staat, von dem diese Entscheidungen ausgehen, diese Bestimmungen in seiner innerstaatlichen Rechtsordnung nicht ordnungsgemäß umgesetzt hat.

23. Was die Vorschrift angeht, durch die die Rückwirkung von Anträgen auf Gewährung einer Leistung bei Erwerbsunfähigkeit

begrenzt wird, so verfolgt sie ein ganz anderes Ziel als eine Vorschrift, durch die eine Ausschlussfrist für eine Klage bestimmt wird. Wie die niederländische Regierung und die Beklagte des Ausgangsverfahrens in ihren schriftlichen Erklärungen ausgeführt haben, entspricht eine solche Vorschrift, die sich auch in anderen niederländischen Sozialversicherungsgesetzen findet, den Erfordernissen einer ordnungsgemäßen Verwaltung, insbesondere was die Möglichkeit angeht, zu überprüfen, ob der Betroffene die Voraussetzungen für den Leistungsanspruch erfüllte, und den Grad der Erwerbsunfähigkeit festzusetzen, der sich im übrigen im Laufe der Zeit ändern kann. Sie entspricht auch der Notwendigkeit, das finanzielle Gleichgewicht eines Systems zu erhalten, in dem die Anträge, die von den Versicherten im Laufe eines Jahres eingereicht werden, grundsätzlich durch die während desselben Jahres erhobenen Beiträge gedeckt sein müssen.“

16. Aufgrund dessen antwortete der Gerichtshof auf die ihm vorgelegte Frage wie folgt:

„Das Gemeinschaftsrecht steht der Anwendung einer nationalen Rechtsvorschrift nicht entgegen, 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/EWG des Rates vom 19. Dezember 1978 zur schrittweisen Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Bereich der sozialen Sicherheit vom 23. Dezember 1984 an unmittelbar zustehen und der betroffene Mitgliedstaat im Zeitpunkt der Antragstellung diese Bestimmungen in seiner innerstaatlichen Rechtsordnung noch nicht ordnungsgemäß umgesetzt hat.“

Unterscheidet sich die vorliegende Rechtssache maßgeblich von der Rechtssache Steenhorst-Neerings?

17. In der mündlichen Verhandlung hat die Klägerin in erster Linie geltend gemacht, daß die vorliegende Rechtssache sich von der Rechtssache Steenhorst-Neerings unterscheidet und der Gerichtshof in ihrem Fall deshalb nicht zu demselben Ergebnis wie in der Rechtssache Steenhorst-Neerings kommen könne.

Unter Hinweis auf Randnummer 23 des Urteils Steenhorst-Neerings macht die Klägerin geltend, daß die Gründe, aufgrund deren der Gerichtshof eine Fristregelung, die den Zeitraum begrenzt, für den die nachträgliche Zahlung von Leistungen der sozialen Sicherheit verlangt werden könne, anders behandelt habe als die Klagefrist, zu der der Gerichtshof in der Rechtssache Emmott habe Stellung nehmen müssen, in einem Fall wie dem vorliegenden nicht zum Tragen kämen.

18. Was zunächst den Hinweis des Gerichtshofes betrifft, daß *die Behörden überprüfen können müssen, ob der Anspruchsteller für frühere Zeiträume die Voraussetzungen für den Leistungsanspruch erfüllt*, so macht die Klägerin geltend, daß diesem Erfordernis bei einigen Leistungen der sozialen Sicherheit Rechnung zu tragen sei, daß es aber nicht als allgemeines Kennzeichen der sozialen Sicherheit angesehen werden könne. In der Rechtssache Steenhorst-Neerings sei entscheidend gewesen, daß es sich um eine Leistung gehandelt habe, die vom Grad der Invalidität abhängig gewesen sei, der sich mit der Zeit

ändern könne, und daß Überprüfungen für frühere Zeiträume deshalb schwierig gewesen wären. In anderen Fällen gäbe es dagegen bei der Überprüfung früherer Zeiträume keine verwaltungsmäßigen Schwierigkeiten. Die Klägerin weist darauf hin, daß für ihren Leistungsanspruch nur der Nachweis erforderlich gewesen sei, daß sie seit 1984 erwerbsunfähig sei, was sie unzweifelhaft nachgewiesen habe.

die Richtlinie ordnungsgemäß umgesetzt hätte.

20. Die Klägerin schlägt deshalb vor, die erste Frage des vorlegenden Gerichts wie folgt zu beantworten:

Außerdem trage nach englischem Recht der Antragsteller die *Beweislast*. Wenn es daher aufgrund des Zeitablaufs unmöglich geworden sei, frühere Ereignisse zu untersuchen, und der Antragsteller aufgrund dessen nicht den für seinen Anspruch erforderlichen Nachweis führen könne, werde der Anspruch in jedem Fall zurückgewiesen.

„Ein Mitgliedstaat kann sich nicht auf nationale Bestimmungen über Leistungsansprüche für die Vergangenheit berufen, um die nachträgliche Gewährung von Leistungen in Fällen zu verhindern, in denen die Richtlinie 79/7 nicht ordnungsgemäß durchgeführt worden ist, sofern die betreffende Leistung gewährt werden kann, ohne daß sich dies auf das frühere finanzielle Gleichgewicht eines begrenzten Fonds auswirkt und die Notwendigkeit der Überprüfung des Anspruchs auf Nachzahlungen auch nicht mit irgendwelchen anderen verwaltungsmäßigen Schwierigkeiten verbunden ist.“

19. Was sodann den Hinweis des Gerichtshofes betrifft, daß *das finanzielle Gleichgewicht innerhalb des Systems der sozialen Sicherheit gewährleistet sein muß*, in dem die Anträge, die im Laufe eines Jahres eingereicht werden, grundsätzlich durch die während desselben Jahres erhobenen Beiträge gedeckt sein müssen, so macht die Klägerin weiterhin geltend, daß dies eine besondere Lösung für bestimmte Systeme der sozialen Sicherheit rechtfertigen könne, nämlich im Falle beitragspflichtiger Leistungen, die aus einem begrenzten Fonds bezahlt würden, nicht aber, wenn es wie im vorliegenden Fall um beitragsunabhängige Leistungen der sozialen Sicherheit gehe. Bei solchen Leistungen belaste die nachträgliche Zahlung den betreffenden Mitgliedstaat zwar mit Ausgaben, die aber nicht höher seien als diejenigen, die ihm entstanden wären, wenn er

21. Nach Ansicht der Klägerin ist es Sache des nationalen Gerichts, darüber zu wachen, daß diese Voraussetzungen erfüllt seien.

22. Die britische und die irische Regierung sowie die Kommission sehen keinen Grund, den vorliegenden Fall anders als die Rechtsache Steenhorst-Neerings zu behandeln. Namentlich die britische Regierung weist darauf hin, daß die im vorliegenden Fall

streitige Regelung dasselbe Ziel verfolge⁹ und im wesentlichen mit der in der Rechts-sache Steenhorst-Neerings streitigen Rege-lung übereinstimme¹⁰.

23. Was den Hinweis des Gerichtshofes betrifft, daß die Behörden überprüfen können müssen, ob die Voraussetzungen für den Lei-stungsanspruch erfüllt sind, so macht die bri-tische Regierung geltend, daß es sich um einen Hinweis auf das allgemeine Ziel der betreffenden Regelung und nicht auf dessen Anwendung in einem Einzelfall handle. Section 165A habe aber die gleiche Zielset-zung wie die niederländische Regelung, was auch von der Klägerin nicht bestritten werde.

Die britische Regierung versteht das Vor-bringen der Klägerin dahin, daß sie geltend macht, daß unter tatsächlichen Gegebenhei-

ten wie denen in ihrem Fall keine verwal-tungsmäßigen Schwierigkeiten bei der Über-prüfung der Berechtigung ihres Anspruchs beständen. Nach Ansicht der britischen Regierung würde es jedoch zu Rechtsunsicherheit und Verwirrung führen, wenn die Anwendbarkeit einer Regelung anhand der konkreten Gegebenheiten des jeweiligen Einzelfalls beurteilt würde. Die Lösung, daß eine Vorschrift wie Section 165A nicht ange-wandt werden könne, wenn der Antragsteller die Berechtigung seines Anspruchs für länger zurückliegende Zeiten beweisen könne, würde dem Steenhorst-Neerings-Urteil im übrigen jede praktische Wirksamkeit nehmen. Gerade in solchen Fällen solle die Vor-schrift nämlich zum Tragen kommen.

24. Nach Ansicht der britischen und der iri-schen Regierung können die Probleme, die mit der nachträglichen Zahlung von Leistun-gen verbunden seien, nicht mit dem Hinweis gelöst werden, daß die Beweislast für die Berechtigung des Anspruchs dem Antrag-steller obliege. Der Antragsteller werde näm-lich in der Regel keine Schwierigkeiten haben, eine Rechtfertigung für seinen Anspruch zu finden. Die Probleme begännen vielmehr, wenn die Behörden prüfen müß-ten, ob der Antragsteller seiner Beweispflicht genügt habe, da es schwierig sein könne, den Gegenbeweis gegenüber weit zurückliegen-den Ansprüchen zu führen.

25. Was das Erfordernis des *finanziellen Gleichgewichts* innerhalb des Systems der sozialen Sicherheit betrifft, so macht die bri-tische Regierung geltend, daß es weder in der Richtlinie 79/7 noch in der Rechtsprechung des Gerichtshofes Anhaltspunkte dafür gebe,

9 — Die Regierung hat in ihren schriftlichen Erklärungen das Ziel der britischen Regelung wie folgt beschrieben: „Man hat es für angemessen gehalten, den Zeitraum, für den nachträglich Leistungen bezogen werden können, zu begrenzen. Dies entspricht dem allgemeinen Grundsatz der Rechtssicherheit, der in den Vorschriften über die Verjährung zum Ausdruck kommt, und ist für ein wirksames Funktionieren des Systems der sozialen Sicherheit notwendig. Je weiter ein Ereignis zurückliegt, desto schwieriger wird es sein, Beweismaterial dafür herbeizuschaffen und zu würdigen und desto größer werden die verwaltungsmäßigen Schwierigkeiten sein. Ereignisse wie der Eintritt der Invaldität lassen sich um so schwerer feststellen, je länger sie zurückliegen, und selbst bei leicht beweisbaren Ereignissen wie z. B. Geburt, Eheschließung oder Tod eines Ehegatten würde ein vollständiges Fehlen von Fristen zu einer langsameren Verwaltung führen, da eine kompliziertere Registrierung von Daten über einen längeren Zeitraum und nachträgliche Berichtigungen erforderlich wären. Außerdem würde eine Regelung, wonach Nachforderungen nicht verjährt, dazu führen, daß ein größerer Teil der staatlichen Mittel im Sozialbereich wahrscheinlich eher für die Nachzahlung von Leistungen als für aktuelle Bedürfnisse ausgegeben würde, was dem grundlegenden Prinzip des Systems der sozialen Sicherheit widersprechen würde.“

10 — Die Regierung weist in diesem Zusammenhang darauf hin, daß die niederländische Regierung in ihren schriftlichen Erklärungen in der Rechtssache Steenhorst-Neerings ausdrücklich Section 165A des Social Security Act 1975 ange-führt habe und die Regierung und die Klägerin dem Gerichtshof vorgeschlagen hätten, die beiden Rechtssachen zu verbinden.

daß zwischen beitragsabhängigen und beitragsunabhängigen Systemen zu unterscheiden sei. Die Klägerin und Frau Steenhorst-Neerings stützen ihren Anspruch auf dieselbe Bestimmung der Richtlinie 79/7 und seien daher gleich zu behandeln. Sowohl die britische als auch die irische Regierung tragen weiter vor, daß das Erfordernis des finanziellen Gleichgewichts auch für die beitragsunabhängigen Systeme gelte, da für jedes System der sozialen Sicherheit erforderlich sei, daß der Haushalt mit hinreichender Sicherheit im voraus festgesetzt werden könne.

26. Nach meiner Meinung kann es keinen Zweifel geben, daß Section 165A und die niederländische Regelung, zu der der Gerichtshof in der Rechtssache Steenhorst-Neerings Stellung genommen hat, im wesentlichen das *gleiche Ziel* haben, nämlich eine zweckmäßige Verwaltung der Systeme der sozialen Sicherheit, ferner den *gleichen Inhalt* haben, nämlich den Zeitraum, für den Leistungen nachträglich bezogen werden können, auf die letzten zwölf Monate vor Antragstellung zu begrenzen, und schließlich die *gleiche Wirkung* haben, da beide zu dem Ergebnis führen, daß die Klägerin und Frau Steenhorst-Neerings einen Leistungsanspruch, der ihnen seit 1984 aufgrund des Gemeinschaftsrechts materiell-rechtlich zusteht, verloren haben, was selbst dann gilt, wenn sie ihren Anspruch nur deshalb nicht rechtzeitig geltend gemacht haben, weil die betreffenden Mitgliedstaaten die Richtlinie 79/7 nicht ordnungsgemäß umgesetzt haben.

27. Meines Erachtens kann es deshalb auch keinen Zweifel geben, daß die beiden Rege-

lungen gemeinschaftsrechtlich gleich zu beurteilen sind.

28. Nach meiner Meinung ist klar, daß der Gerichtshof mit seinem Hinweis in Randnummer 23 in dem Steenhorst-Neerings-Urteil auf die verwaltungsmäßigen und finanziellen Gründe für die betreffenden nationalen Regelungen keine Bedingungen für die Vereinbarkeit solcher nationalen Fristregelungen mit dem Gemeinschaftsrecht aufstellen wollte, sondern nur die allgemeine Zielsetzung solcher Regelungen beschrieben hat. Ich habe, wie gesagt, keine Zweifel, daß Section 165A dieselbe Zielsetzung hat wie die niederländische Regelung.

29. Es ist vermutlich richtig, wie die Klägerin vorgetragen hat, daß bestimmte Voraussetzungen für den Bezug von Leistungen der sozialen Sicherheit für weiter zurückliegende Zeiten schwerer zu überprüfen sind als andere; möglicherweise ist auch richtig, daß dem Erfordernis des finanziellen Gleichgewichts innerhalb eines Systems der sozialen Sicherheit bei beitragsabhängigen Systemen mehr Gewicht zukommt als bei beitragsunabhängigen Systemen. Dies reicht aber nicht aus, nationale Fristregelungen, die doch im wesentlichen dasselbe Ziel verfolgen, unterschiedlich zu behandeln. Es würde zu einem schwer durchschaubaren Rechtszustand führen und wäre im übrigen mit der festen Rechtsprechung des Gerichtshofes auf diesem Gebiet kaum in Einklang zu bringen, wenn die Vereinbarkeit nationaler Fristregelungen mit dem Gemeinschaftsrecht nicht nur von der Zielsetzung der betreffenden Regelung abhinge (vgl. hierzu Randnrn. 22 und 23 des Steenhorst-Neerings-Urteils), sondern auch von einer eingehende-

ren Beurteilung, ob die betreffende Regelung in allen Fällen zur Erreichung ihres Ziels notwendig ist.

Soll der Gerichtshof die Antworten, die er in den Rechtssachen Emmott und Steenhorst-Neerings gegeben hat, abändern?

30. Die Klägerin macht hilfsweise geltend, daß die Urteile des Gerichtshofes in der Rechtssache Emmott und in der Rechtssache Steenhorst-Neerings nicht miteinander vereinbar seien, da eine vernünftige Trennung zwischen Klagefristen und Fristregelungen, die die nachträglichen Zahlungen der sozialen Sicherheit begrenzen, nicht möglich sei; der Gerichtshof müsse deshalb die Antworten, die er in diesen Rechtssachen gegeben habe, abändern.

31. Die Klägerin führt unter Hinweis auf Randnummer 21 des Steenhorst-Neerings-Urteils aus, daß der Gerichtshof — in ähnlicher Weise wie die Kommission in ihren schriftlichen Erklärungen in dieser Rechtssache — zwischen Fristen zu unterscheiden scheine, die nur zum Ausschluß von Ansprüchen für die Vergangenheit (wie in der Rechtssache Steenhorst-Neerings) führten, und solchen, die zugleich zum Ausschluß von Ansprüchen für die Zukunft (wie in der Rechtssache Emmott) führten, so daß allein die Anwendung der letztgenannten Fristen mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar sei.

Nach Ansicht der Klägerin ist eine solche Trennung nicht möglich. In der Rechtssache Emmott sei es um eine Klage gegangen, die ausschließlich den nachträglichen Bezug von Leistungen zum Ziel gehabt habe. Die Ablehnung einer gerichtlichen Überprüfung könnte im übrigen niemals zum Ausschluß von Ansprüchen für die Zukunft führen, da solche Ansprüche — zumindest nach englischem Recht — jede Woche neu begründet würden. Bezüglich künftiger Leistungen hätte Frau Emmott daher bloß einen neuen Anspruch geltend machen und im Falle seiner Ablehnung eine gerichtliche Überprüfung innerhalb der festgesetzten Dreimonatsfrist beantragen brauchen. Die Klagefrist sei mit anderen Worten nur von Bedeutung gewesen, weil Frau Emmott die nachträgliche Gewährung von Leistungen begehrt habe.

Somit beständen zwischen ihrem Fall und dem Fall Emmott keine sachlichen Unterschiede. Beide beträfen Leistungsansprüche für die Vergangenheit. Diese Rechtssachen sollten daher nicht — aufgrund des Urteils des Gerichtshofes in der Rechtssache Steenhorst-Neerings — unterschiedlich behandelt werden.

32. Nach Ansicht der Klägerin sollte der Gerichtshof auf dieser Grundlage die Antworten, die er in den Rechtssachen Emmott und Steenhorst-Neerings gegeben habe, neu formulieren und die alten Antworten durch eine Antwort ersetzen, die auf beide Arten von Fristregelungen Anwendung finde und in dieselbe Richtung gehe wie die Schlußanträge des Generalanwalts Mischo in der Rechtssache Emmott, wonach die Fristen von dem Zeitpunkt an zu berechnen seien, zu dem der Betroffene vernünftigerweise

Kenntnis von seinen Rechten hätte haben müssen¹¹. Eine solche Lösung stelle für die Begründung der Entscheidungen in den Rechtssachen Emmott und Steenhorst-Neerings auf die tatsächlichen Umstände in diesen Fällen ab und werde dem grundlegenden Prinzip des Urteils des Gerichtshofes in der Rechtssache Emmott gerecht, nämlich daß die Mitgliedstaaten verpflichtet seien, ihr nationales Recht mit dem Gemeinschaftsrecht, wie es in Richtlinien zum Ausdruck komme, in Einklang zu bringen und Staatsangehörige der Mitgliedstaaten deshalb nicht benachteiligt werden dürften, wenn sie nicht handelten, bis das Gemeinschaftsrecht ordnungsgemäß umgesetzt worden sei.

33. Die britische und die irische Regierung und soweit ersichtlich auch die Kommission halten es für vernünftig und richtig, daß der Gerichtshof in der Rechtssache Steenhorst-Neerings zu einem anderen Ergebnis als in der Rechtssache Emmott gekommen ist. Namentlich die irische Regierung und die Kommission tragen vor, daß das Emmott-Urteil unter Berücksichtigung des Urteils des Gerichtshofes in der Rechtssache Steenhorst-Neerings als eine konkret begründete Entscheidung anzusehen sei. Um nachzuweisen, daß die beiden Urteile nicht miteinander unvereinbar seien, haben die Regierungen und die Kommission auf der Grundlage der Urteile versucht, allgemeine Kriterien für die Entscheidung aufzustellen, ob nationale

11 — Generalanwalt Mischo schlug in der Rechtssache Emmott vor, die vorgelegte Frage wie folgt zu beantworten: „Angesichts einer Klage wie der in der Frage beschriebenen verstoßen die Behörden des betreffenden Mitgliedstaats nicht gegen das Gemeinschaftsrecht, insbesondere diejenigen über die Fristen, berufen, falls diese Fristen auch für gleichartige, auf das innerstaatliche Recht gestützte Klagen gelten. Erforderlich ist ferner, daß diese Fristen von angemessener Dauer sind, erst von dem Zeitpunkt an laufen, zu dem der Betroffene vernünftigerweise Kenntnis von seinen Rechten haben mußte, und ihm die Ausübung seiner Rechte nicht durch die Haltung der zuständigen Behörde praktisch unmöglich gemacht wurde.“

Fristregelungen mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind.

34. Die britische und die irische Regierung machen geltend, daß die Fristregelung, über die der Gerichtshof in der Rechtssache Emmott entschieden habe, dadurch gekennzeichnet gewesen sei, daß die Möglichkeit, irgendeine Form der gerichtlichen Überprüfung der Berechtigung des Anspruchs herbeizuführen, vollständig ausgeschlossen gewesen sei, während die Fristregelung, um die es in der Rechtssache Steenhorst-Neerings gegangen sei, die nachträgliche Gewährung von Leistungen nur begrenzt habe. Nach Ansicht der beiden Regierungen waren die Klagefristen in der Rechtssache Emmott so geartet, daß sie die Geltendmachung von gemeinschaftsrechtlichen Ansprüchen in der Praxis unmöglich machten; solche nationalen Verfahrensvorschriften seien nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar¹².

35. Die Kommission unterscheidet zwischen Fristen, die Ansprüche für die Vergangenheit völlig zunichte machten, und angemessenen

12 — Siehe vorstehend Nr. 14 und die in Fußnote 8 genannten Urteile.

Die irische Regierung fügt hinzu, daß Fristregelungen in keinem Fall — wie von der britischen Regierung in ihren schriftlichen Erklärungen angedeutet — unterschiedlich behandelt werden könnten, je nachdem ob der Mitgliedstaat eine Richtlinie überhaupt nicht durchgeführt habe (wie in der Rechtssache Emmott) oder die Richtlinie teilweise unzutreffend durchgeführt habe (wie in der Rechtssache Steenhorst-Neerings und im vorliegenden Fall). In diesem Fall könnte ein Mitgliedstaat sich bewußt für eine unzutreffende Durchführung der Richtlinie entscheiden.

Fristen, fügt aber hinzu, daß die Unterscheidung kaum sehr befriedigend sei. Auf der derzeitigen Grundlage sei es nicht möglich, ein allgemeines Kriterium dafür festzulegen, was eine angemessene Frist sei, doch werde eine Frist von zwölf Monaten dem Erfordernis der Angemessenheit gerecht.

36. Unter Hinweis auf Randnummer 20 des Steenhorst-Neerings-Urteils führt die Kommission weiter aus, daß die Rechtssache Emmott und die Rechtssache Steenhorst-Neerings möglicherweise deshalb unterschiedlich behandelt worden seien, weil die Behörden in der Rechtssache Emmott Handlungen vorgenommen hätten, die in gewissem Umfang geeignet gewesen seien, Frau Emmott irrezuführen.

37. Bezüglich der Schlußanträge von Generalanwalt Mischo in der Rechtssache Emmott trägt die britische Regierung vor, daß der Gerichtshof dem Vorschlag des Generalanwalts nicht folgen solle, wonach Fristen von dem Zeitpunkt an zu berechnen seien, zu dem der Betroffene vernünftigerweise Kenntnis von seinen Rechten haben müßte. Teils sei zweifelhaft, ob der Generalanwalt den vorliegenden Fall bedacht habe, als er den Vorschlag gemacht habe. Teils sei die vorgeschlagene Lösung nicht praktikabel und sei vom Gerichtshof in seinem Urteil in

dieser Sache abgelehnt worden¹³. Schließlich würde auch diese Lösung große potentielle Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten mit sich bringen. Auch die Kommission hält es für bedenklich, der von Generalanwalt Mischo vorgeschlagenen Lösung zu folgen, die ihrer Meinung nach zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit führen würde, nicht zuletzt deshalb, weil sie auf alle Klagen Anwendung finden müsse, die sich auf gemeinschaftsrechtliche Bestimmungen stützten, d. h. nicht nur auf Richtlinien, sondern auch auf Verordnungen und auf die Verträge. Nach Ansicht der Kommission kann die Entscheidung des Gerichtshofes in der Rechtssache Steenhorst-Neerings als Ausdruck einer Abwägung zwischen den Erfordernissen der Rechtssicherheit und denen der Billigkeit gesehen werden.

38. Wenn man die Urteile des Gerichtshofes in der Rechtssache Emmott und in der Rechtssache Steenhorst-Neerings ausgehend von dem Sachverhalt der beiden Rechtssachen vergleicht, scheint es auf den ersten Blick vielleicht schwer verständlich, warum die betreffenden nationalen Fristregelungen gemeinschaftsrechtlich unterschiedlich behandelt werden sollen. Beide Rechtssachen betreffen nationale Fristregelungen, die zu einem Ausschluß von Ansprüchen auf nachträgliche Gewährung von Leistungen der sozialen Sicherheit führen, und in beiden

13 — Der Gerichtshof stellt in Randnrn. 21 und 22 folgendes fest: „Solange nämlich eine Richtlinie nicht ordnungsgemäß in nationales Recht umgesetzt wurde, sind die einzelnen nicht in die Lage versetzt worden, in vollem Umfang von ihren Rechten Kenntnis zu erlangen. Dieser Zustand der Unsicherheit für die einzelnen dauert auch nach dem Erlaß eines Urteils an, in dem der Gerichtshof die Ansicht vertreten hat, daß der betroffene Mitgliedstaat seinen Verpflichtungen aus der Richtlinie nicht nachgekommen ist, selbst wenn der Gerichtshof festgestellt hat, daß die eine oder andere Bestimmung der Richtlinie hinreichend genau und unbedingt ist, um vor den nationalen Gerichten in Anspruch genommen werden zu können. Nur die ordnungsgemäße Umsetzung der Richtlinie beendet diesen Zustand der Unsicherheit, und erst mit dieser Umsetzung wird die Rechtssicherheit geschaffen, die erforderlich ist, um von den einzelnen verlangen zu können, daß sie ihre Rechte geltend machen.“

Rechtssachen hatten die Antragsteller aufgrund des Gemeinschaftsrechts einen materiellen Anspruch auf die betreffenden Leistungen, waren aber nicht in die Lage versetzt worden, in vollem Umfang von ihren Rechten Kenntnis zu erlangen, und konnten diese daher nicht rechtzeitig geltend machen, weil der betreffende Mitgliedstaat unter Verstoß gegen seine gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen die Richtlinie, auf die der Anspruch gestützt war, nicht ordnungsgemäß durchgeführt hatte.

39. Diese Schwierigkeiten sind m. E. jedoch für eine Entscheidung in der vorliegenden Sache ohne Bedeutung. Das Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache Steenhorst-Neerings enthält die Antwort auf die Frage in der vorliegenden Sache. Es gibt wie gesagt keine maßgeblichen Unterschiede zwischen den Fristregelungen in den beiden Sachen, und es sind keine Gründe angeführt worden, die den Gerichtshof dazu veranlassen könnten, das Ergebnis zu ändern, zu dem er in seinem Urteil in der Rechtssache Steenhorst-Neerings gekommen ist und das nach meiner Meinung mit der festen Rechtsprechung des Gerichtshofes völlig übereinstimmt, wonach es Sache der innerstaatlichen Rechtsordnung jedes Mitgliedstaats ist, die Verfahrensmodalitäten für die Klagen zu regeln, die den Schutz der dem Bürger aus der unmittelba-

ren Wirkung des Gemeinschaftsrecht erwachsenden Rechte gewährleisten sollen.

40. Deshalb besteht für den Gerichtshof kein Grund, auf die Tragweite des Urteils in der Rechtssache Emmott und die eventuelle Notwendigkeit einer Änderung dieses Urteils näher einzugehen. Entscheidend ist, daß der Gerichtshof in dem Steenhorst-Neerings-Urteil die Unterschiede zwischen den beiden nationalen Fristregelungen dargelegt hat und zu der Ansicht gelangt ist, daß dieser Unterschied eine unterschiedliche gemeinschaftsrechtliche Beurteilung rechtfertigt. Zu beachten ist jedoch, daß nach meiner Ansicht von wesentlicher Bedeutung ist, daß der Gerichtshof die allgemeinen und grundsätzlichen Unterschiede zwischen beiden Arten von Fristregelungen herausgestellt hat. Administrative Fristregelungen wie die in der Rechtssache Steenhorst-Neerings und in der vorliegenden Rechtssache hindern den einzelnen nicht daran, seinen Anspruch auf Gemeinschaftsrecht zu stützen, sondern begrenzen nur den Zeitraum, für den die nachträgliche Gewährung von Leistungen verlangt werden kann. Die Klagefrist in der Rechtssache Emmott war dagegen eine allgemeine Frist, die in der Praxis die Möglichkeit ausschloß, einen Anspruch gleich welcher Art auf Gemeinschaftsrichtlinien zu stützen, die nicht ordnungsgemäß in nationales Recht umgesetzt worden sind.

Ergebnis

41. Aufgrund dessen schlage ich dem Gerichtshof vor, die vorgelegte Frage wie folgt zu beantworten:

Das Gemeinschaftsrecht steht der Anwendung einer nationalen Rechtsvorschrift nicht entgegen, wonach eine Leistung bei Invaldität 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/EWG des Rates vom 19. Dezember 1978 zur schrittweisen Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Bereich der sozialen Sicherheit vom 23. Dezember 1984 an unmittelbar zustehen und der betroffene Mitgliedstaat im Zeitpunkt der Antragstellung diese Bestimmungen in seiner innerstaatlichen Rechtsordnung noch nicht ordnungsgemäß umgesetzt hat.