SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS L. A. GEELHOED

vom 25. Oktober 2001 [1]

I — Einleitung

1. In der vorliegenden Rechtssache hat das schwedische Regeringsrätt zwei Fragen nach der Auslegung des Artikels 69 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1386/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2001 [2] zur Vorabentscheidung vorgelegt.

II — Rechtlicher Rahmen

Das Gemeinschaftsrecht

2. Artikel 69 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 1408/71 lautet:

„(1) Ein vollarbeitsloser Arbeitnehmer oder Selbständiger, der die Voraussetzungen für einen Leistungsanspruch nach den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats erfüllt und sich in einen oder mehrere andere Mitgliedstaaten begibt, um dort eine Beschäftigung zu suchen, behält den Anspruch auf diese Leistungen unter folgenden Voraussetzungen und innerhalb der folgenden Grenzen:

a) Der Arbeitslose muss vor seiner Abreise während mindestens vier Wochen nach Beginn der Arbeitslosigkeit bei der Arbeitsverwaltung des zuständigen Staates als Arbeitsuchender gemeldet gewesen sein und dieser zur Verfügung gestanden haben. Die zuständige Arbeitsverwaltung oder der zuständige Träger kann jedoch seine Abreise vor Ablauf dieser Frist genehmigen."

3. Des Weiteren bestimmt Artikel 83 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 574/72 des Rates vom 21. März 1972 über die Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1386/2001 des

1 — Originalsprache: Niederländisch.
2 — ABl. L 187, S. 1.

Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2001 [3], dass der Arbeitslose, um den Anspruch auf Leistungen zu behalten, in dem Land, in das er sich begeben hat, eine Bescheinigung (die so genannte Bescheinigung E 303) vorzulegen hat, aus der sich seine Rechte ergeben.

Das innerstaatliche Recht

4. Nach dem schwedischem Gesetz über die Arbeitslosenversicherung wird einer Person, die arbeitslos geworden ist und zuvor eine Zeit lang gearbeitet hat, eine Leistung gewährt. Diese Lohnersatzleistung wird in Form von Tagegeld gewährt. Voraussetzung für den Bezug dieses Arbeitslosengeldes ist, dass der Arbeitslose arbeitsfähig ist, nicht verhindert ist, eine Arbeit zu übernehmen, und auch eine angebotene zumutbare Arbeit akzeptiert.

5. Nach dem schwedischen Sozialversicherungsgesetz hat ein Elternteil Anspruch auf vorläufiges Elterngeld, wenn er u. a. wegen der Betreuung eines Kindes keine Erwerbstätigkeit ausüben kann. In der Rechtsprechung besteht keine Klarheit darüber, ob auch Arbeitslose Anspruch auf ein vorläufiges Elterngeld haben können. Nach den Empfehlungen des Riksförsäkringsverk müssen Zeiten, für die ein Elternteil nachweisen kann, dass er aufgrund von Umständen, die einen Anspruch auf vorläufiges Elterngeld begründen, kein Arbeitslosengeld erhalten hat, solchen Zeiten gleichgestellt werden, in denen er keiner Erwerbstätigkeit nachgehen kann.

6. Nach § 20 des Gesetzes über die Arbeitslosenversicherung kann für die Zeit, in der der Betroffene Elterngeld bezieht, kein Tagegeld gewährt werden.

III — Sachverhalt des Ausgangsverfahrens und Ablauf des Verfahrens

7. Die Klägerin des Ausgangsverfahrens erster Instanz Petra Rydergård war seit dem 25. September 1998 bei der Arbeitsverwaltung arbeitslos gemeldet und bezog von diesem Zeitpunkt an nach dem schwedischen Gesetz über die Arbeitslosenversicherung Arbeitslosengeld. Sie beantragte die Erteilung einer Bescheinigung E 303, da sie beabsichtigte, sich am 27. Oktober 1998 nach Frankreich zu begeben, um dort Arbeit zu suchen. Die Arbetsmarknadsstyrelse (AMS), die diese Bescheinigungen erteilt, stellte fest, dass die Klägerin am 28., 29. und 30. September und am 12. und 13. Oktober, d. h. ins-

3 — ABl. L 187, S. 1.

gesamt fünf Tage während des Zeitraums, in dem sie arbeitslos gemeldet war, vorläufiges Elterngeld für die Betreuung eines kranken Kindes bezogen hatte.

8. Die AMS lehnte den Antrag der Klägerin auf Erteilung einer Bescheinigung E 303 mit der Begründung ab, dass sie nicht während mindestens vier Wochen vor der geplanten Abreise Anspruch auf Arbeitslosengeld gehabt habe.

9. Gegen diese ablehnende Entscheidung der AMS erhob die Klägerin Klage beim Länsrätt. Dieses Verwaltungsgericht entschied, dass ein Arbeitsloser, der zeitweilig ein krankes Kind betreue, deshalb nicht aufhöre, der Arbeitsverwaltung zur Verfügung zu stehen, und dass kein Grund bestehe, der Klägerin die beantragte Bescheinigung zu verweigern. Daher gab das Gericht der Klage statt und verurteilte die AMS zur Ausstellung der beantragten Bescheinigung.

10. Das hiergegen von der AMS eingelegte Rechtsmittel wurde vom Kammarrätt zurückgewiesen. Daraufhin legte die AMS ein weiteres Rechtsmittel zum Regeringsrätt ein.

11. Dieses führt in seinem Vorlagebeschluss aus, dass der Anspruch auf die Leistung — und der Anspruch auf die Erteilung der Bescheinigung — nach der anwendbaren EU-Vorschrift voraussetze, dass der Arbeitslose der Arbeitverwaltung mindestens vier Wochen zur Verfügung stehe. Nach Auffassung der AMS bedeutet dies, dass der Arbeitslose in den vier Wochen vor seiner Abreise ohne Unterbrechung Anspruch auf Arbeitslosengeld gehabt haben müsse. Das vorlegende Gericht bemerkt jedoch, dass auch andere Auslegungen möglich seien.

12. Es hat dem Gerichtshof deshalb zwei Vorabentscheidungsfragen vorgelegt.

IV — Die Vorabentscheidungsfragen

13. Die vom Regeringsrätt mit Beschluss vom 3. Mai 2000, bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen am 31. Mai 2000, gestellten Fragen lauten wie folgt:

1. Kann von einer Person in der Lage der Klägerin angenommen werden, dass sie der Arbeitsverwaltung im Sinne des Artikels 69 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates während einer Zeit der Arbeitslosigkeit auch an

den Tagen zur Verfügung gestanden hat, an denen sie durch die Betreuung eines kranken Kindes verhindert war, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, und ist diese Frage nach nationalem Recht zu beurteilen?

2. Verlangt Artikel 69 Absatz 1, dass der Arbeitsuchende der Arbeitsverwaltung während eines ununterbrochenen Zeitraums von vier Wochen unmittelbar vor seiner Abreise in einen anderen Mitgliedstaat zur Verfügung gestanden haben muss?

V — Beurteilung

Erklärungen der Beteiligten

14. Im vorliegenden Verfahren haben die AMS, die österreichische Regierung und die Kommission Erklärungen abgegeben.

15. Die Erklärungen, die die AMS eingereicht hat, stimmen mit den Ausführungen in ihrem Rechtsmittelschriftsatz im innerstaatlichen Verfahren überein. Sie hat vorgetragen, dass die in Artikel 69 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1408/71 aufgestellten Voraussetzungen bedeuteten, dass diejenigen, die sich drei Monate lang als Arbeitsuchende im Ausland aufhalten wollten, mindestens in den ihrer geplanten Abreise unmittelbar voraufgehenden vier Wochen dem schwedischen Arbeitsmarkt ununterbrochen zur Verfügung gestanden haben müssten. Die Betroffene hätte sich deshalb von ihrer Arbeitslosenversicherung bescheinigen lassen müssen, dass sie während der vier aufeinander folgenden Wochen Anspruch auf Arbeitslosengeld gehabt habe.

16. Nach Auffassung der AMS muss der Anspruch auf Arbeitslosengeld ununterbrochen fortbestehen. Die in der Verordnung enthaltenen Voraussetzungen seien aufgestellt worden, damit die zuständigen Behörden feststellen könnten, dass der Betroffene wirklich dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehe und Arbeit suche, und damit sie sicher sein könnten, dass der Vorteil der Erteilung der Bescheinigung E 303 nur denjenigen gewährt werde, die vollarbeitslos seien, Arbeit suchten und einen Anspruch auf Arbeitslosengeld hätten. Ob ein Arbeitsuchender, der die Dreimonatsregelung in Anspruch nehmen wolle, der Arbeitsvermittlung zur Verfügung stehe und vor seiner Abreise mindestens vier Wochen Arbeitslosengeld bezogen habe, bestimme sich nach dem innerstaatlichen Recht. In Schweden sei eine Person nicht nur dann vollarbeitslos, wenn sie bei einem Arbeitsvermittlungsbüro gemeldet sei, sondern es müsse auch auf ihrer Bezugskarte vermerkt sein, dass sie wäh-

rend dieser Zeit vollarbeitslos gewesen sei. Die Arbeitsloseneigenschaft könne nur anhand der Vorschriften des Landes festgestellt werden, das dem Betroffenen Arbeitslosengeld gewähre.

17. Weiter vertritt die AMS die Auffassung, dass eine Person, die vorläufiges Elterngeld für die Betreuung eines kranken Kindes beziehe, der Arbeitsverwaltung nicht im Sinne des Artikels 69 Absatz 1 zur Verfügung stehe. Nach den schwedischen Bestimmungen über die soziale Sicherheit (Kapitel 4 § 10 des Lag om allmän försäkring 1962:381) habe ein Elternteil Anspruch auf vorläufiges Elterngeld für die Betreuung eines kranken Kindes, wenn er u. a. wegen Krankheit des Kindes oder Ansteckungsgefahr keiner Erwerbstätigkeit nachgehen könne. Nach Auffassung der AMS war die Klägerin an den Tagen, für die sie Elterngeld bezog, an der unmittelbaren Aufnahme einer Arbeit gehindert, und konnte deshalb nicht als der Arbeitsverwaltung zur Verfügung stehend angesehen werden. Auch habe sie für diese Tage keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld gehabt. Deshalb sei davon auszugehen, dass die in Artikel 69 Absatz 1 genannte Frist unterbrochen worden sei. Die Frist von mindestens vier Wochen habe erst am ersten Tag der Arbeitslosigkeit nach Bezug des vorläufigen Elterngeldes, hier also am 14. Oktober 1998, wieder zu laufen begonnen.

18. Die österreichische Regierung hat sich der Auffassung der AMS angeschlossen.

19. Die Kommission ist dagegen der Meinung, dass die in Artikel 69 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung aufgestellten Voraussetzungen einheitlich ausgelegt werden müssten und nicht vom Inhalt des innerstaatlichen Rechts abhängig seien. Der Umstand, dass eine Person, die arbeitslos sei, während drei plus zwei Tagen ein krankes Kind betreue, habe keinen Einfluss auf die Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt.

Die erste Frage

20. Die erste Frage des vorlegenden Gerichts geht dahin, ob die Klägerin während der Zeit ihrer Arbeitslosigkeit vor ihrer geplanten Abreise der Arbeitsverwaltung auch an den insgesamt fünf Tagen zur Verfügung gestanden hat, an denen sie ein krankes Kind betreute.

21. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes ist bei der Auslegung einer gemeinschaftsrechtlichen Vorschrift nicht nur deren Wortlaut, sondern auch ihr systematischer Zusammenhang und die Zielsetzung der Regelung, zu der sie gehört, zu berücksichtigen.

22. Vor einer Beantwortung der vorliegenden Frage ist deshalb auf die Zielsetzung der Verordnung Nr. 1408/71 und insbesondere ihres Artikels 69 hinzuweisen.

23. Die Verordnung Nr. 1408/71 wurde zur Durchführung des Artikels 51 EG-Vertrag (jetzt Artikel 42 EG) erlassen und bezweckt, die Freizügigkeit der Arbeitnehmer zu erleichtern. Dazu gehört auch die den Arbeitslosen gewährte Möglichkeit, woanders in der Gemeinschaft Arbeit zu suchen. Artikel 69 der genannten Verordnung regelt diese Möglichkeit näher. Zum einen wird dort der Anspruch auf die Weiterzahlung der Leistung geregelt, zum anderen wird der Arbeitsuchende während einer bestimmten Zeit von der Verpflichtung befreit, der Arbeitsverwaltung seines Landes zur Verfügung zu stehen. Auf diese Weise wird es ihm erleichtert, tatsächlich woanders in der Gemeinschaft Arbeit zu suchen. Diese Möglichkeit ist allerdings an zwei Voraussetzungen gebunden. So hat der Gemeinschaftsgesetzgeber bestimmt, dass der Arbeitslose vor seiner Abreise 1. während mindestens vier Wochen nach Beginn der Arbeitslosigkeit als Arbeitsuchender gemeldet gewesen sein und 2. während dieser Zeit der zuständigen Arbeitsverwaltung zur Verfügung gestanden haben muss.

24. Das vorlegende Gericht möchte wissen, ob diese Voraussetzungen im Licht des auf den betroffenen Arbeitnehmer anwendbaren innerstaatlichen Rechts auszulegen sind oder ob sie als gemeinschaftsrechtliche Regelung unabhängig vom nationalen Recht einheitlich ausgelegt und angewandt werden müssen.

25. Artikel 69 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1408/71 bestimmt, dass es sich um einen Arbeitslosen handeln muss, der „die Voraussetzungen für einen Leistungsanspruch nach den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats erfüllt". Außerdem macht der Gemeinschaftsgesetzgeber die Möglichkeit, das Arbeitslosengeld zu exportieren, von den beiden in Nummer 23 dieser Schlussanträge genannten Voraussetzungen abhängig.

26. Die Entstehung des Leistungsanspruchs richtet sich dem Wortlaut des Artikels 69 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1408/71 zufolge nach innerstaatlichem Recht. Somit ist es Sache des nationalen Gesetzgebers, zu bestimmen, welche Voraussetzungen eine Person erfüllen muss, um im nationalen Hoheitsgebiet Arbeitslosengeld oder eine andere Leistung beziehen zu können.

27. Dagegen ist es Aufgabe des Gemeinschaftsgesetzgebers, festzulegen, unter welchen Voraussetzungen eine Person das in Artikel 69 Absatz 1 genannte Recht ausüben kann. Diese Bestimmung bezweckt nämlich, einem arbeitslos gewordenen Arbeitnehmer die Möglichkeit zu geben, in einem anderen Mitgliedstaat Arbeit zu suchen. Dieser Zweck darf nicht durch innerstaatliche Vorschriften vereitelt werden.

Die Rechte, die Arbeitsuchende aus Artikel 69 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1408/71 herleiten können, können nicht je nach dem Mitgliedstaat, in dem sie arbeitslos geworden sind, verschieden sein.

28. Insoweit ist daran zu erinnern, dass der Gerichtshof im Urteil Testa [4] ausgeführt hat, dass Artikel 69 nicht lediglich eine Maßnahme zur Koordinierung der nationalen Rechtsvorschriften ist, sondern zugunsten der Arbeitnehmer, die von ihm Gebrauch machen wollen, eine eigenständige Ausnahmeregelung zu den Vorschriften des innerstaatlichen Rechts begründet, die in allen Mitgliedstaaten einheitlich auszulegen ist.

29. Die Frage, ob die Klägerin die in Artikel 69 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1408/71 aufgestellten Voraussetzungen erfüllt, muss deshalb unabhängig von den schwedischen Rechtsvorschriften beantwortet werden. Eine andere Auslegung würde dem mit dieser Bestimmung verfolgten Ziel zuwiderlaufen, da dann die für Eltern bestehende Möglichkeit, in der Gemeinschaft Arbeit zu suchen, von innerstaatlichen Vorschriften abhängig gemacht würde, die sich inhaltlich und in ihrer Anwendung stark voneinander unterscheiden können.

30. Unstreitig war die Klägerin vollarbeitslos und erfüllte die Voraussetzungen für den Bezug von Arbeitslosengeld. Deren Art und Betrag unterlagen nach Artikel 69 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1408/71 ganz den einschlägigen innerstaatlichen Rechtsvorschriften. Wie die Kommission zutreffend ausführt, hat die Art der Leistung bei Arbeitslosigkeit keinen Einfluss auf die Frage, ob die beiden Voraussetzungen erfüllt sind, unter denen Eltern in der Gemeinschaft Arbeit suchen können.

31. Fest steht ebenfalls, dass die Klägerin arbeitslos gemeldet war und den Dienststellen der Arbeitsverwaltung mindestens vier Wochen lang zur Verfügung stand. Aus dem Umstand, dass sie in dieser Zeit fünf Tage lang ihr krankes Kind betreuen musste und deshalb nach den schwedischen Vorschriften für diese Tage kein Arbeitslosengeld, sondern ein vorläufiges Elterngeld erhielt, kann nicht hergeleitet werden, dass sie der Arbeitsverwaltung nicht zur Verfügung stand. Eine andere Auffassung würde dazu führen, dass Arbeitslose, die aktiv Arbeit suchen, aber aufgrund familiärer oder persönlicher Umstände für kurze Zeit daran gehindert sind, tatsächlich zu arbeiten, die ihnen nach Artikel 69 Absatz 1 der Verordnung zustehenden Rechte nicht ausüben könnten. Dieses Ergebnis ist meines Erachtens mit dem Zweck dieser Bestimmung nicht vereinbar.

Zweite Frage

32. Die zweite Frage des vorlegenden Gerichts geht dahin, ob die Verpflichtung des Arbeitsuchenden, der Arbeitsverwaltung zur Verfügung zu stehen, während eines ununterbrochenen Zeitraums von vier Wochen unmittelbar vor seiner Abreise erfüllt werden muss.

4 — Urteil vom 19. Juni 1980 in den Rechtssachen 41/79, 121/79 und 796/79 (Testa, Slg. 1980, 1979).

33. Aus der Antwort auf die erste Frage ergibt sich, dass die Rechte, die Arbeitslose aus Artikel 69 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1408/71 herleiten können, auf keinen Fall durch die Auslegung eingeschränkt werden dürfen, die innerstaatliche Stellen ihnen im Licht der nationalen Rechtsvorschriften geben.

34. Artikel 69 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 1408/71 bestimmt, dass der arbeitslos Gemeldete während mindestens vier Wochen nach Beginn seiner Arbeitslosigkeit der Arbeitsverwaltung zur Verfügung gestanden haben muss. Aus dem Wortlaut dieses Artikels ergibt sich nicht, dass es sich um einen ununterbrochenen Zeitraum von vier Wochen unmittelbar vor der Abreise handeln muss. Ein nationaler Gesetzgeber oder eine nationale Verwaltung können deshalb, wie auch die Kommission vorgetragen hat, nicht bestimmen, dass die in Artikel 69 Absatz 1 Buchstabe a bezeichnete Frist von vier Wochen unterbrochen wird, wenn eine als Arbeitsuchender gemeldete Person während eines kurzen Zeitraums wegen der Betreuung eines kranken Kindes daran gehindert ist, tatsächlich zu arbeiten. Da eine solche Unterbrechung eine Verlängerung des vom Gemeinschaftsgesetzgeber zur Voraussetzung gemachten Zeitraums von vier Wochen bewirkt, führt dies zu einer Einschränkung von Rechten, die Arbeitsuchende aus Artikel 69 Absatz 1 der Verordnung herleiten können. Ich möchte dem noch hinzufügen, dass der vom Gemeinschaftsgesetzgeber festgelegte Zeitraum von vier Wochen, der den Bürgern Rechtssicherheit gibt, ernsthaft seinen Sinn verlieren kann, wenn er in Anwendung innerstaatlicher Vorschriften verkürzt werden kann. Dadurch wird die hier vom Gemeinschaftsgesetzgeber bezweckte Rechtseinheit und Rechtssicherheit beeinträchtigt.

Ergebnis

35. Aufgrund dieser Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, die Vorabentscheidungsfragen des Regeringsrätt wie folgt zu beantworten:

1. Artikel 69 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbständige sowie deren Familienangehörige, die in-

nerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, muss als gemeinschaftsrechtliche Vorschrift, aus der Arbeitsuchende Rechte herleiten können, unabhängig von dem auf den Betroffenen anwendbaren innerstaatlichen Recht einheitlich ausgelegt werden. Nach Wortlaut und Zweck des Artikels 69 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 1408/71 ist davon auszugehen, dass ein Arbeitsuchender der Arbeitsverwaltung weiter zur Verfügung gestanden hat, wenn er in einem Zeitraum von vier Wochen nach Beginn seiner Arbeitslosigkeit für begrenzte Zeit wegen der Betreuung eines kranken Kindes verhindert war zu arbeiten.

2. Dieselbe Vorschrift ist dahin auszulegen, dass die dort genannte Frist von mindestens vier Wochen nicht dadurch unterbrochen wird, dass der Arbeitsuchende in dieser Zeit kurzfristig wegen der Betreuung eines kranken Kindes verhindert war zu arbeiten.