beitnehmers auf Arbeitslosenunterstützung von seiner Arbeitsfähigkeit abhängt, dem Betroffenen bei Bejahung dieser Arbeitsfähigkeit durch sie selbst die Gewährung der Arbeitslosenunterstützung nicht mit der Begründung versagen dürfen, daß er in einem anderen Mitgliedstaat eine Invaliditätsrente bezieht, deren Feststellung auf Zusammenrechnung und anteiliger Berechnung nach den Gemeinschaftsvorschriften beruht.

In der Rechtssache 79/81

betreffend ein dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag von der Cour du travail Mons in dem vor diesem Gericht anhängigen Rechtsstreit

MARGHERITA BACCINI

gegen

OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI (Staatliche Anstalt für Arbeit; ONEM)

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung der Verordnung Nr. 1408/71 des Rates zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, und der Verordnung Nr. 574/72 über die Durchführung der Verordnung Nr. 1408/71 sowie hilfsweise über die Gültigkeit der Verordnung Nr. 1408/71 im Hinblick auf Artikel 51 EWG-Vertrag

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten J. Mertens de Wilmars, der Kammerpräsidenten G. Bosco, A. Touffait und O. Due, der Richter P. Pescatore, Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, T. Koopmans, U. Everling, A. Chloros und F. Grévisse,

Generalanwalt: P. VerLoren van Themaat
Kanzler: P. Heim

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt und der Verfahrensablauf sowie die Anträge und das Vorbringen der Parteien lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und Verfahren

Frau Baccini, eine italienische Staatsangehörige, arbeitete nacheinander in Italien und in Belgien. In Belgien bezog sie seit dem 5. Juli 1973 Leistungen wegen Invalidität.

Am 6. September 1974 übersandte der zuständige belgische Träger, das Institut d'assurances maladie-invalidité (INAMI) dem Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) entsprechend den Vorschriften des Titels IV Kapitel 3 der Verordnung Nr. 574/72 des Rates über die Durchführung der Verordnung Nr. 1408/71 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, im Hinblick auf die Festsetzung des Rentenanspruchs in Italien die Mitteilungsformblätter.

Das INPS gewährte Frau Baccini aufgrund dieser Mitteilung gemäß Artikel 40 Absatz 3 der Verordnung Nr. 1408/71 (der nach der Änderung dieser Verordnung durch die Verordnung Nr. 2595/77 vom 21. November 1977, Abl. L 302, Absatz 4 geworden ist), wonach

„eine vom Träger eines Mitgliedstaats getroffene Entscheidung über die Invalidität eines Antragstellers ... auch für die Träger jedes anderen ... Mitgliedstaats verbindlich [ist], ...“

eine nach der Zusammenrechnung der italienischen und belgischen Versicherungszeiten festgesetzte anteilige italienische Invaliditätsrente, und zwar mit Wirkung vom 1. August 1974.

Eine am 25. April 1975 in Belgien vorgenommene ärztliche Untersuchung ergab, daß der Grad der Erwerbsminderung von Frau Baccini weniger als 66 % betrug. Folglich wurde Frau Baccini in Belgien ab 28. April 1975 wieder als arbeitsfähig angesehen. Später wurde sie erneut als Invalide anerkannt.

Mit Schreiben vom 23. Juni 1977 teilte das INAMI Frau Baccini mit, daß der Betrag der italienischen Invaliditätsrente nach Artikel 70 Absatz 2 des belgischen Gesetzes vom 9. August 1963 von der belgischen Invaliditätsleistung abgezogen werde.

Am 23. Juni 1977 unterrichtete das INAMI das INPS darüber, daß die Arbeitsunfähigkeit von Frau Baccini vorläufiger Art sei und nach der Prognose der belgischen Behörden bis zum 31. Oktober 1977 dauern werde.

Da der Grad der Erwerbsminderung von Frau Baccini nach Ansicht des belgischen Arztes wieder unter 66 % lag, wurde Frau Baccini ab 1. September 1977 erneut für arbeitsfähig erklärt. Das INAMI teilte dies dem INPS mit Schreiben vom 17. Oktober 1977 mit.

Am 18. April 1978 benachrichtige der italienische Konsularagent in La Louvière die Generaldirektion des INPS in Rom darüber, daß Frau Baccini nicht mehr invalide im Sinne des belgischen Rechts

sei, und fragte an, ob die anteilige italienische Rente zurückgezahlt werden müsse.

Dadurch, daß Frau Baccini in Belgien erneut arbeitsfähig wurde, lebte ihr Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung nach belgischem Recht wieder auf. Artikel 141 Absatz 1 der Königlichen Verordnung (Arrêté royal) vom 20. Dezember 1963 über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosigkeit (in der Fassung vom 11. September 1969) bestimmt:

„Arbeitnehmer, die im Rahmen einer belgischen ... Invaliditätsversicherung Leistungen beziehen, haben wegen Arbeitsunfähigkeit keinen Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung."

Frau Baccini bezog tatsächlich vom 28. April bis zum 4. Juni 1975 und erneut ab 1. September 1977 belgische Arbeitslosenunterstützung.

Die italienische Invaliditätsrente wurde ihr jedoch weiter ausgezahlt, worüber das INAMI das Office national de l'emploi (ONE) unterrichtete. Der Direktor des Regionalbüros des ONE in La Louvière zog hieraus mit der Entscheidung vom 8. Dezember 1978 die Konsequenz. Unter Berufung auf Artikel 141 Absatz 3 der Königlichen Verordnung vom 20. Dezember 1963 über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosigkeit in der Fassung vom 11. September 1969, wonach

„Arbeitnehmer, die im Rahmen einer ausländischen Kranken- und Invaliditätsversicherung wegen einer Arbeitsunfähigkeit Leistungen beziehen, die nicht auf einen Arbeitsunfall oder eine Berufskrankheit zurückzuführen ist, ... wegen Arbeitsunfähigkeit keinen Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung [haben], wenn der Grad der Erwerbsminderung 50 % oder mehr beträgt",

schloß er Frau Baccini vom Bezug der Arbeitslosenunterstützung aus und forderte sie zur Rückzahlung der Beträge auf, die sie daher seiner Ansicht nach zu Unrecht erhalten hatte.

Frau Baccini erhob gegen diese Entscheidung beim Tribunal du travail Charleroi Klage und legte später Berufung zur Cour du travail Mons ein. Diese hat dem Gerichtshof mit Urteil vom 3. April 1981 folgende Fragen vorgelegt:

„1. Sind Artikel 51 des Vertrages von Rom und die europäischen Verordnungen Nrn. 1408/71 und 574/72 so auszulegen, daß es mit den Zielen des Vertrages vereinbar ist, wenn es einem Wanderarbeitnehmer untersagt wird, eine Arbeitslosenunterstützung in einem Mitgliedstaat der Gemeinschaft — in dem er die Voraussetzungen der dort geltenden Rechtsvorschriften in bezug auf die Arbeitsunfähigkeit erfüllt, die von den Behörden dieses Staates verneint wird — mit einer anteiligen Invaliditätsrente (Rechtsvorschriften des Typs B), die von einem anderen Staat aufgrund einer von den Behörden dieses Staates anerkannten Arbeitsunfähigkeit gewährt wird, zu kumulieren, obwohl diese beiden Leistungen der sozialen Sicherheit nicht denselben Schaden abdecken, der Betrag der Leistung wegen Invalidität erheblich niedriger ist als die Arbeitslosenunterstützung und die beiden ärztlichen Stellen der zuständigen Träger hinsichtlich der Arbeitsunfähigkeit des Betroffenen verschiedene Standpunkte eingenommen haben?

2. Ist im Falle eines Arbeitnehmers, der aufgrund der europäischen Gemeinschaftsverordnungen eine Leistung wegen Arbeitsunfähigkeit nach den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats (Rechtsvorschriften des Typs A) und von einem Träger eines an-

deren Mitgliedstaats zu erbringende Leistungen wegen Invalidität (Rechtsvorschriften des Typs B) erhält und der, nachdem er von der zuständigen Behörde des ersten Staates nicht mehr als arbeitsunfähig anerkannt worden ist, vom zuständigen Träger dieses Staates aufgrund der Rechtsvorschriften über die Invaliditätsversicherung keine Leistungen mehr bezieht, sondern sich bei der Arbeitslosenversicherung des zuständigen Trägers dieses Staates meldet, dabei aber weiterhin eine Invaliditätsrente aus dem anderen Staat erhält, da der zuständige Träger dieses Staates seine Haltung nicht geändert hat, der zuständige Träger des ersten Staates nach dem Sinn und Zweck des Artikels 51 des Vertrages berechtigt, die Unvereinbarkeit zweier verschiedenartiger Leistungen (Arbeitslosenunterstützung und Invaliditätsrente) geltend zu machen und sich auf innerstaatliche Kumulierungsverbote zu berufen, um die Leistungen bei Arbeitslosigkeit zu streichen? Bei Bejahung der Frage: Ergäbe sich diese Lage nicht ihrerseits aus der Gewährung der Invaliditätsleistung gemäß der Verordnung Nr. 1408/71, so daß diese Verordnung nicht die in Artikel 51 des Vertrages vorgesehene Schutzwirkung hätte, sondern im Gegenteil den Zielen des Vertrages zuwiderliefe?"

Das Vorlageurteil ist am 10. April 1981 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Frau Baccini, vertreten durch Herrn D. Rossini, Mitglied des Patronato ACLI in Brüssel, Sozial- und juristischer Dienst für Wanderarbeitnehmer, das ONE, vertreten durch seinen Hauptverwalter André, die italienische Regierung, vertreten durch Herrn Arnaldo Squillante als Bevollmächtigten und durch Rechtsanwalt Ennio Viola, sowie die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Rechtsberater Jean Amphoux und Rechtsanwalt Francis Herbert, Brüssel, als Bevollmächtigte, haben gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG schriftliche Erklärungen abgegeben.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts gemäß Artikel 21 der Satzung und Artikel 45 der Verfahrensordnung Beweiserhebungen angeordnet.

Der Kanzler des Gerichtshofes hat die belgische Regierung mit Schreiben vom 6. Oktober 1981 ersucht, die Korrespondenz zwischen dem INAMI und dem INPS vorzulegen, um folgende Tatsachen genau festzustellen:

— den vom INAMI festgestellten und dem INPS mitgeteilten Grad der Invalidität,

— das Datum dieser Mitteilung,

— das Datum, an dem der belgische Träger Frau Baccini erneut für arbeitsunfähig erklärt und ihr demzufolge die belgische Invaliditätsleistung entzogen hat,

— den Wortlaut des Schreibens, mit dem das INAMI das INPS über das Ende der Arbeitsunfähigkeit von Frau Baccini unterrichtet hat.

Die italienische Regierung ist ersucht worden, dem Gerichtshof mitzuteilen, weshalb das INPS sich für verpflichtet hielt, Frau Baccini eine Dauerrente wegen Invalidität zu gewähren.

Die belgische und die italienische Regierung hatten ihre Erklärungen bis zum 15. November 1981 abzugeben.

Die belgische Regierung hat die erbetenen Schriftstücke am 11. November 1981 vorgelegt, die italienische Regierung hat sich nicht geäußert. Der Prozeßbevollmächtigte der Klägerin hat die gestellten Fragen teilweise beantwortet. Der Präsident des Gerichtshofes hat die von der Klägerin vorgelegten Urkunden nach Stellungnahme des Berichterstatters und des Generalanwalts angenommen.

Die Antworten auf die vom Gerichtshof gestellten Fragen sind in dem voraufgegangenen Abschnitt „Sachverhalt und Verfahren" unmittelbar berücksichtigt worden.

Aus den aufgrund dieser zusätzlichen Ermittlungen eingereichten Unterlagen geht ferner hervor, daß die italienische Invaliditätsrente durch Entscheidung der italienischen Behörden vom 22. Mai 1981 mit Wirkung vom 1. Februar 1981 entzogen wurde. Weiterhin ist zu bemerken, daß die Feststellung, die Tatbestandsmerkmale der Invalidität stimmten in den belgischen und den italienischen Rechtsvorschriften überein, durch die Verordnung Nr. 2793/81 vom 17. September 1981 (ABl. L 275) aufgehoben worden ist.

Der Termin für die Eröffnung der mündlichen Verhandlung ist gemäß Artikel 54 der Verfahrensordnung nach Ablauf der Frist für die Beantwortung der vom Gerichtshof gestellten Fragen bestimmt worden.

II — Zusammenfassung der beim Gerichtshof eingereichten schriftlichen Erklärungen

Die *Klägerin*, Frau Baccini, ist der Auffassung, die im Vorlageurteil dargelegten Rechtsprobleme führten zu der Frage, ob bei der Beurteilung der Arbeitsunfähigkeit eines Arbeitslosen auf die nationalen Rechtsvorschriften, die im Zeitpunkt des Eintritts des Versicherungsfalls für den Arbeitnehmer gegolten hätten, oder aber auf die Rechtsvorschriften des Staates abzustellen sei, der die Invaliditätsleistung schulde, durch deren Gewährung der Anspruch auf die nach den Rechtsvorschriften des ersten Staats geschuldete Arbeitslosenunterstützung erlösche.

Die Notwendigkeit, dieses Rechtsproblem zu lösen, ergebe sich daraus, daß der belgische Träger Frau Baccini die Arbeitslosenunterstützung nicht deshalb entzogen habe, weil sie eine italienische Invaliditätsrente bezogen habe, sondern weil diese ihr für eine Arbeitsunfähigkeit von mehr als 50 % gewährt worden sei.

Nach Auffassung der Klägerin ist ihre Arbeitsunfähigkeit in entsprechender Anwendung von Artikel 39 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1408/71, wonach die Arbeitsunfähigkeit mit anschließender Invalidität vom Träger des Mitgliedstaats festzustellen sei, dessen Rechtsvorschriften zum Zeitpunkt des Eintritts der Arbeitsunfähigkeit mit anschließender Invalidität anzuwenden gewesen seien, nach belgischem Recht zu beurteilen, da sie in Belgien erkrankt sei, dort als invalide anerkannt und danach für wieder arbeitsfähig befunden worden sei und sich dort arbeitslos gemeldet habe. Der Umstand, daß die italienischen Behörden die Invalidität von Frau Baccini als dauernde Invalidität angesehen hätten, beweise lediglich, daß diese Behörden geglaubt hätten, sie seien an die Übereinstimmung der Tatbestandsmerkmale der Invalidität nach Artikel 40 Absatz 4 der Verordnung Nr. 1408/71 nur hinsichtlich der positiven Wirkungen (Gewährung der Rente), nicht dagegen hinsichtlich der negativen Wirkungen (Entzug der Rente) gebunden.

Die italienische Invaliditätsrente sei aufgrund ihrer Ausgestaltung und ihrer

Merkmale einer vorzeitigen Rente gleichzusetzen und könne somit in den Grenzen der Artikel 141 Absatz 1, 145 und 146 der Königlichen Verordnung vom 20. Dezember 1963 mit der belgischen Arbeitslosenunterstützung zusammentreffen.

Zwar sei die Anwendung der streitigen Vorschrift, des Artikels 141 Absatz 3 der Königlichen Verordnung vom 20. Dezember 1963, nach dem Wortlaut des Artikels 12 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1408/71 möglich; dieser bestimme:

„Ist in den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats für den Fall des Zusammentreffens einer Leistung mit anderen Leistungen der sozialen Sicherheit oder mit anderen Einkünften vorgesehen, daß die Leistungen gekürzt, zum Ruhen gebracht oder entzogen werden, so sind diese Vorschriften einem Berechtigten gegenüber auch dann anwendbar, wenn es sich um Leistungen, die nach den Rechtsvorschriften eines anderen Mitgliedstaats erworben wurden, oder um Einkünfte handelt, die im Gebiet eines anderen Mitgliedstaats bezogen werden ...“

Die strikte Anwendung von Artikel 141 Absatz 3 habe jedoch zur Folge, daß sie als Wanderarbeitnehmerin den sich allein aus den belgischen Rechtsvorschriften ergebenden Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung verliere. Dieses Ergebnis widerspreche nicht nur den Artikeln 48 bis 51 EWG-Vertrag, sondern auch Artikel 1 des Zusatzprotokolls zur Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte, wonach jede natürliche Person Anspruch auf Achtung ihres Eigentums und folglich ihrer einzigen Einnahmequelle habe. Der Schutz der Grundrechte sei Bestandteil der allgemeinen Rechtsgrundsätze, die der Gerichtshof zu schützen habe, wenn sie durch eine Gemeinschaftsvorschrift beeinträchtigt würden.

Sie befinde sich durch die Wirkung eines Rechtsakts der Gemeinschaft, der Verordnung Nr. 1408/71 des Rates, in der Lage, über die sie sich beklage. Denn ohne die Zusammenrechnung der belgischen und italienischen Versicherungszeiten, d. h. ohne die Anwendung der Gemeinschaftsverordnungen, hätte sie nicht die anteilige Invaliditätsrente zu Lasten Italiens erhalten und wäre weiter in den Genuß der belgischen Arbeitslosenunterstützung gekommen, die höher sei als die italienische Invaliditätsrente.

Die Klägerin schlägt vor, die Vorlagefragen wie folgt zu beantworten:

„Mit dem EWG-Vertrag sind alle Vorschriften der Verordnungen Nrn. 1408/71 und 574/72 unvereinbar, deren Anwendung zum Entzug der Leistungen führt, die ein Wanderarbeitnehmer nach den nationalen Rechtsvorschriften erworben hat, die bei Eintritt des in Rede stehenden Versicherungsfalls auf ihn anwendbar waren.

Sind verschiedenartige Leistungen miteinander unvereinbar, so muß der betroffene Arbeitnehmer in jedem Falle einen Betrag erhalten, der zumindest den Leistungen entspricht, die ihm nach den Rechtsvorschriften des Staates zustehen, in dessen Hoheitsgebiet der die Leistungsansprüche begründete Versicherungsfall eingetreten ist.“

Das beklagte *Office national de l'emploi* führt aus, zwar sei der Gerichtshof nicht befugt, im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens über die Vereinbarkeit nationaler Rechtsvorschriften mit dem Gemeinschaftsrecht zu entscheiden; es sei jedoch darauf hinzuweisen, daß Artikel 141 Absatz 3 der Königlichen Verordnung vom 20. Dezember 1963 keineswegs zu den Vorschriften des Gemeinschaftsrechts in Widerspruch stehe. Das Verbot des Zusammentreffens einer Arbeitslosenunterstützung mit einer Invali-

ditätsrente stelle einen der Fälle dar, die in Artikel 12 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1408/71 geregelt seien.

Durch die Unterscheidung zwischen belgischen und ausländischen Leistungen gewähre die belgische Königliche Verordnung dem Wanderarbeitnehmer einen beträchtlichen Vorteil: die Gewährung ausländischer Versicherungsleistungen bei Krankheit und Invalidität führe nämlich nur dann zum Entzug der belgischen Arbeitslosenunterstützung, wenn der anerkannte Grad der Erwerbsminderung 50 % oder mehr betrage (Artikel 141 Absatz 3), während der Bezug einer belgischen Versicherungsleistung wegen Krankheit oder Invalidität den Anspruch auf belgische Arbeitslosenunterstützung in jedem Fall ausschließe (Artikel 141 Absatz 1).

Nach Auffassung des Office national de l'emploi beruhen die rechtlichen Probleme des vorliegenden Falles darauf, daß die italienischen Behörden Artikel 40 Absatz 4 der Verordnung Nr. 1408/71 nicht richtig angewandt haben.

Weder Artikel 40 Absatz 4 noch die Vorschriften über die Übereinstimmung im Anhang IV zur Verordnung Nr. 1408/71 unterschieden zwischen Entscheidungen mit positiven Wirkungen (Entstehung des Rentenanspruchs) und Entscheidungen mit negativen Wirkungen (Entzug der Rente). Das INPS hätte deshalb davon ausgehen müssen, daß es durch jede Entscheidung des INAMI gebunden sei, und insbesondere die Frau Baccini gewährte Invaliditätsrente entziehen müssen, als das INAMI Frau Baccini erneut für arbeitsfähig erklärt habe.

Es sei nicht Sache der belgischen Gerichte oder des Gerichtshofes, sondern des italienischen Staates, die von diesem gewährten Leistungen einzustufen und dementsprechend anzugeben, ob die von ihm gezahlte Invaliditätsrente eine im Rahmen einer Kranken- und Invaliditätsversicherung gewährte Leistung oder eine vorzeitige Altersrente darstelle.

Die *Kommission* prüft die verschiedenen einschlägigen Vorschriften: Die Vorschriften des belgischen Rechts über die Arbeitslosenunterstützung und die Leistungen bei Invalidität, die italienischen Rechtsvorschriften über Invaliditätsrenten, die im Vorlageurteil genannten Gemeinschaftsbestimmungen und die Antikumulierungsvorschriften des belgischen und des Gemeinschaftsrechts.

Sie hebt die Bedeutung der in dieser Rechtssache angesprochenen Probleme hervor, die sich aus zwei Gesichtspunkten ergebe:

— Zum einen folge sie aus den finanziellen Konsequenzen der streitigen Entscheidung des Regionaldirektors des ONE in La Louvière: Durch diese Entscheidung werde Frau Baccini nicht nur das Recht auf die Leistungen bei Arbeitslosigkeit abgesprochen, sondern auch der Anspruch auf Geldleistungen der belgischen Kranken- und Invaliditätsversicherung im Fall ihrer Erkrankung (ihr Anspruch auf Sachleistungen bleibe aufgrund der italienischen Rechtsvorschriften erhalten, da sie eine italienische Rente beziehe — Artikel 28 der Verordnung Nr. 1408/71) sowie der Anspruch auf belgische Familienbeihilfen. Die Betroffene habe dann nur noch Anspruch auf die wesentlich geringeren Familienbeihilfen nach italienischem Recht (Artikel 77 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 1408/71). Ferner habe Frau Baccini die Rückzahlung der Leistungen wegen Arbeitslosigkeit, die als zu Unrecht bezogen angesehen würden, zu bewältigen, obwohl ihr nur noch die italienische Invaliditätsrente, deren Höhe unbedeutend sei, zum Leben bleibe.

— Zum anderen ergebe sich die Bedeutung der aufgeworfenen Probleme aus der hohen Anzahl gleichartiger Rechtsstreitigkeiten in Belgien, die uneinheitlich entschieden würden: Die Kommission, die Gespräche mit den belgischen Behörden aufgenommen habe, damit diese Fälle einheitlich geregelt würden, sei der Auffassung, daß die Lösung dieser Probleme sich in Wirklichkeit aus der Auslegung des nationalen Rechts ergebe, für die der Gerichtshof nicht zuständig sei, da es Sache der belgischen Behörden sei, die tatsächliche Rechtsnatur der italienischen Invaliditätsrente zu beurteilen.

In diesem Zusammenhang weist die Kommission darauf hin, daß der Begriff der Invalidität nach belgischem und nach italienischem Recht ganz verschieden ausgelegt werde. Die italienischen Rechtsvorschriften sähen die Gewährung von *Renten* vor, wobei sie von einer endgültigen Invalidität ausgingen, ohne die Fortsetzung jeder Erwerbstätigkeit auszuschließen; die Entstehung des Rentenanspruchs und die Höhe dieser Renten hingen von der Dauer der Versicherungszeiten ab (Rechtsvorschriften des Typs B: vgl. Abschnitt 2 des Kapitels 2 der Verordnung Nr. 1408/71), während das auf dem Risikogedanken beruhende belgische Gesetz die Zahlung von *Leistungen* bei Invalidität vorsehe, deren Höhe unabhängig von der Dauer der Versicherungszeiten sei und deren Aufrechterhaltung allein vom Fortbestehen eines Invaliditätsgrades von mehr als 66 % abhänge (Abschnitt 1 des Kapitels 2 der Verordnung Nr. 1408/71). Somit sei das italienische System der Invalidität ein Frührentensystem, während das belgische System einem System von Leistungen bei Krankheit ähnele.

Nach Auffassung der Kommission, die insoweit der Klägerin beipflichtet, wäre es wünschenswert gewesen, daß die italienische Invaliditätsrente nicht der belgischen Leistung bei Invalidität gleichgestellt würde, sondern Leistungen, die eher mit ihr vergleichbar seien, wie die vorzeitige Altersrente oder die Invaliditätsrente der Bergleute, die nicht eine Entziehung der Leistungen bei Arbeitslosigkeit, sondern nur ihre Kürzung nach sich zögen (Artikel 146 und 146a der Königlichen Verordnung vom 20. Dezember 1963).

Die Kommission trägt vor, die Frage der Vereinbarkeit von Artikel 141 Absatz 3 der belgischen Königlichen Verordnung vom 20. Dezember 1963 mit den Gemeinschaftsverordnungen stelle sich nicht, denn

— zum einen sei diese Vorschrift eine Antikumulierungsvorschrift im Sinne des Artikels 12 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1408/71. Dies ergebe sich daraus, daß die belgische Arbeitslosenunterstützung und die italienische Invaliditätsrente in keinem Fall als „Leistungen gleicher Art bei Invalidität, Alter, Tod oder Berufskrankheit" im Sinne von Artikel 12 Absatz 1 der Verordnung 1408/71 angesehen werden könnten, der die Kumulierung von Leistungen gleicher Art gestatte;

— zum anderen gehe aus dem Urteil in der Rechtssache 22/77 (Mura, Slg. 1977, 1699) hervor, daß, wenn Ansprüche in ausschließlicher Anwendung nationaler Rechtsvorschriften gewährt würden, dieses nationale Recht in allen seinen Vorschriften anwendbar sei, einschließlich der Antikumulierungsvorschriften, die sich ausdrücklich auf die nach ausländischen Rechtsvorschriften gewährten Leistungen bezögen.

Obgleich die belgischen Träger die italienischen Träger gemäß Artikel 40 Absatz 4 der Verordnung 1408/71 durch die Feststellung der Invalidität von Frau Baccini gebunden hätten, hätten sie sich später auf die Gewährung der anteiligen italienischen Invaliditätsrente berufen und daraus hergeleitet, daß die Betroffene nach den Antikumulierungsvorschriften des belgischen Rechts und Artikel 12 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1408/71 keine Arbeitslosenunterstützung in Belgien beziehen dürfe. „Das offensichtlich absurde Ergebnis der vollständigen und ausschließlichen Anwendung der nationalen Antikumulierungsvorschrift folgt" nach Ansicht der Kommission „daraus, daß die Wirkungen von Artikel 40 Absatz 4 der Verordnung Nr. 1408/71 über das von den Urhebern dieser Vorschrift gewollte Ergebnis hinaus ausgedehnt wurden", und zwar insofern, als diese Verordnung keineswegs die Koordinierung der Leistungen der verschiedenen Zweige der sozialen Sicherheit bezwecke.

Man könne die Fähigkeit von Frau Baccini, die Arbeit in Belgien wiederaufzunehmen und gegebenenfalls in diesem Land in den Genuß von Arbeitslosenunterstützung zu kommen, nicht deshalb bestreiten, weil sie weiterhin die italienische Invaliditätsrente beziehe. Nach den italienischen Rechtsvorschriften werde der Grad der Invalidität nur zum Zeitpunkt der Entstehung des Rentenanspruchs festgesetzt und unterliege keiner späteren Überprüfung.

Da der Gerichtshof noch nie mit der Frage nach den Wirkungen einer auf Leistungen verschiedener Art anwendbaren nationalen Antikumulierungsvorschrift befaßt worden sei, er jedoch erklärt habe, daß die Tragweite einer solchen Vorschrift durch die gebotene Beachtung der Ziele des Artikels 51 EWG-Vertrag eingeschränkt werden könne, seien die vom vorgelegten Gericht gestellten Fragen aufgrund der Zielsetzung des EWG-Vertrags und des abgeleiteten Gemeinschaftsrechts zu beantworten.

Das erste Ziel der Gemeinschaftsverordnungen sei es, die tatsächliche Ausübung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer zu gewährleisten.

Wie der Gerichtshof mehrfach entschieden habe, sei es Zweck des Artikels 51 EWG-Vertrag und der dazu ergangenen Durchführungsverordnungen zu verhindern, daß dem Wanderarbeitnehmer infolge seiner Übersiedlung von einem Mitgliedstaat ein einen anderen Beschäftigungszeiten nicht angerechnet würden und er so in eine ungünstigere Lage gerate, als wenn er seine ganze Berufslaufbahn in einem einzigen Mitgliedstaat zurückgelegt hätte (Schlußanträge des Generalanwalts Warner in der Rechtssache 37/77, Greco, u. a., Slg. 1977, 1658, 1681).

Das zweite grundlegende Prinzip der Gemeinschaftsregelung sei insbesondere in den Urteilen Petroni (Rechtssache 24/75, Slg. 1975, 1149) und Dufy (Rechtssache 34/69, Slg. 1969, 597) bestätigt worden; danach dürften die Ansprüche, die den Versicherten in einem Mitgliedstaat allein nach den innerstaatlichen Rechtsvorschriften zustünden, nicht durch die Wirkung von Gemeinschaftsvorschriften verringert werden. Somit dürfe dem Wanderarbeitnehmer eine nationale Leistung, die er ohne Rückgriff auf das Gemeinschaftsrecht erworben habe, nicht aufgrund einer nationalen Antikumulierungsvorschrift genommen werden, die durch die Gewährung einer anteiligen Rente in einem anderen Mitgliedstaat anwendbar geworden sei.

Der Grundsatz der Einschränkung der Wirkung der nationalen Antikumulie-

rungsvorschriften sei in dem Urteil in der Rechtssache 180/78 (Brouwer-Kaune, Slg. 1979, 2111) erneut bekräftigt worden.

Das dritte grundlegende Prinzip besage, daß der Wanderarbeitnehmer durch das Vorhandensein einer Regelung, die in Ermangelung eines gemeinsamen Sozialversicherungssystems auf einer bloßen Koordinierung noch nicht vereinheitlichter nationaler Rechtsvorschriften beruhe, keinen Nachteil erleiden dürfe (Urteil in der Rechtssache 50/75, Massonet, Slg. 1975, 1473).

Unter Berücksichtigung dieser Prinzipien schlägt die Kommission vor, die gestellten Fragen wie folgt zu beantworten:

1. Bezieht der Wanderarbeitnehmer eine Leistung der sozialen Sicherheit allein nach den nationalen Rechtsvorschriften, so steht die Verordnung Nr. 1408/71 der vollständigen Anwendung der nationalen Rechtsvorschriften einschließlich der nationalen Antikumulierungsvorschriften auf ihn nicht entgegen.
2. Dagegen widerspricht es der Verordnung Nr. 1408/71 und Artikel 51 EWG-Vertrag, auf den diese sich stützt, wenn eine nationale Antikumulierungsvorschrift dazu führt, daß der Wanderarbeitnehmer aufgrund der Entziehung der Arbeitslosenunterstützung, auf die er nach den nationalen Rechtsvorschriften Anspruch hatte, insgesamt weniger erhält, als wenn er niemals in einem anderen als diesem Mitgliedstaat gearbeitet hätte.

Nach Auffassung der *italienischen Regierung* fällt das von der Cour du travail Mons angesprochene Kumulierungsverbot unter Artikel 12 Absatz 2 Satz 1 der Verordnung Nr. 1408/71 des Rates. Artikel 12 Absatz 2 bestätige das in Artikel 141 Absatz 3 der belgischen Königlichen Verordnung vom 20. Dezember 1963 enthaltene Kumulierungsverbot für das Gemeinschaftsrecht.

Die italienische Regierung ist jedoch der Auffassung, daß Artikel 12 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1408/71 mit den in den Artikeln 48 bis 51 niedergelegten und vom Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung bestätigten Zielen des Vertrages unvereinbar sei. Artikel 12 Absatz 2 behindere nämlich die Freizügigkeit der Arbeitnehmer oder schränke zumindest ihre Freiheit, ihren Arbeitsort zu wählen, dadurch ein, daß er Ansprüche, die ihnen ausschließlich aufgrund nationaler Rechtsvorschriften zustünden, beeinträchtige und ihnen auf diese Weise Leistungen entziehe, auf die sie Anspruch hätten, wenn sie ihre berufliche Laufbahn in einem einzigen Mitgliedstaat zurückgelegt hätten.

Der Unvereinbarkeit des Artikels 12 Absatz 2 mit Artikel 48 und 51 EWG-Vertrag könne nicht entgegengehalten werden, daß Frau Baccini, wenn sie gleichzeitig die italienische Invaliditätsrente und die belgische Arbeitslosenunterstützung beziehen könnte, als Wanderarbeitnehmerin besser dastünde als ein „nationaler" Arbeitnehmer und daß dies zu einer diskriminierenden Unterscheidung zwischen Arbeitnehmern ein und desselben Mitgliedstaats führen würde.

III — Mündliche Verhandlung

Die Parteien des Ausgangsverfahrens, die italienische Regierung und die Kommission haben in der Sitzung vom 9. Dezember 1981 mündliche Ausführungen gemacht.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 10. Februar 1982 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Die Cour du travail Mons hat mit Urteil vom 3. April 1981, beim Gerichtshof eingegangen am 10. April 1981, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag mehrere Fragen nach der Auslegung der Verordnung Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern (ABl. L 149, S. 2), und der Verordnung Nr. 574/72 des Rates vom 21. März 1972 über die Durchführung der Verordnung Nr. 1408/71 (ABl. L 74, S. 1) und hilfsweise nach der Gültigkeit der Verordnung Nr. 1408/71 im Hinblick auf die Ziele des Vertrages im allgemeinen und auf den Wortlaut des Artikels 51 EWG-Vertrag im besonderen zur Vorabentscheidung vorgelegt.

2 Diese Fragen stellen sich in einem Rechtsstreit zwischen Frau Baccini und dem belgischen Office national de l'emploi (ONE).

3 Frau Baccini, eine italienische Staatsangehörige, arbeitete nacheinander in Italien und in Belgien. In Belgien bezog sie seit dem 5. Juli 1973 Leistungen wegen Invalidität.

4 Das belgische Institut national d'assurance maladie-invalidité (INAMI) unterrichtete das italienische Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) gemäß den Vorschriften der Verordnungen Nrn. 1408/71 und 574/72 des Rates über die Invalidität von Frau Baccini. Nach Artikel 40 Absatz 3 der Verordnung Nr. 1408/71, der später Absatz 4 geworden ist, ist „eine vom Träger eines Mitgliedstaats getroffene Entscheidung über die Invalidität eines Antragstellers ... auch für die Träger jedes anderen in Betracht kommenden Mitgliedstaats verbindlich, sofern die in den Rechtsvorschriften dieser Staaten festgelegten Tatbestandsmerkmale der Invalidität in Anhang IV als übereinstimmend anerkannt sind." Vor Erlaß der Verordnung Nr. 2793/81 des Rates (ABl. L 275, S. 1) am 18. September 1981, durch die die Verordnung Nr. 1408/71 geändert wurde, ergab sich aus dem Anhang IV die Übereinstimmung der Tatbestandsmerkmale der Invalidität nach den belgischen und den italienischen Rechtsvorschriften..

5 Das INPS gewährte Frau Baccini aufgrund der Auskünfte, die es vom INAMI über ihren Zustand erhalten hatte und an die es aufgrund der genannten Vorschriften und des Anhangs IV der Verordnung Nr. 1408/71 gebunden war, mit Wirkung vom 1. August 1974 eine Invaliditätsrente; da Frau Baccini in Italien und in Belgien gearbeitet hatte, beruhte die Feststellung dieser Rente auf Zusammenrechnung und anteiliger Berechnung nach dem in den Verordnungen Nrn. 1408/71 und 574/72 festgelegten Verfahren.

6 In der Folgezeit stellte der Vertrauensarzt des zuständigen belgischen Trägers fest, daß Frau Baccini nicht mehr arbeitsunfähig sei, und die belgischen Invaliditätsleistungen wurden Frau Baccini nicht mehr gewährt. Nach Artikel 141 Absatz 1 der belgischen Königlichen Verordnung (Arrêté royal) vom 20. Dezember 1963 über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosigkeit in der Fassung vom 11. September 1969, wonach „Arbeitnehmer, die im Rahmen einer belgischen Kranken- und Invaliditätsversicherung Leistungen beziehen, ... wegen Arbeitsunfähigkeit keinen Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung [haben]", wurde Frau Baccini, die keine belgischen Leistungen wegen Invalidität mehr erhielt, vom 28. April 1975 bis zum 4. Juni 1975 und erneut ab 1. September 1977 belgische Arbeitslosenunterstützung gewährt.

7 Artikel 141 Absatz 3 der belgischen Königlichen Verordnung vom 20. Dezember 1963 bestimmt in der geänderten Fassung: „Arbeitnehmer, die im Rahmen einer ausländischen Kranken- und Invaliditätsversicherung wegen einer Arbeitsunfähigkeit, die nicht auf einen Arbeitsunfall oder eine Berufskrankheit zurückzuführen ist, Leistungen beziehen, haben wegen Arbeitsunfähigkeit keinen Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung, wenn der Grad der Erwerbsminderung 50 % oder mehr beträgt." Aufgrund dieser Vorschrift schloß der Direktor des Regionalbüros des ONE in La Louvière Frau Baccini am 8. Dezember 1978 mit der Begründung, sie erhalte eine Invaliditätsrente vom INPS, vom 28. April bis zum 4. Juni 1975 und ab 1. September 1977 vom Bezug der belgischen Arbeitslosenunterstützung aus und forderte sie auf, die während dieser Zeit erhaltenen Beträge zurückzuzahlen.

8 Die Betroffene erhob gegen diese Entscheidung Klage beim Tribunal du travail Charleroi und legte später Berufung zur Cour du travail Mons ein. Diese fragt im wesentlichen,

— ob Artikel 51 EWG-Vertrag und die Verordnungen Nrn. 1408/71 und 574/72 dahin auszulegen sind, daß es mit den Zielen des Vertrages ver-

einbar ist, wenn einem Wanderarbeitnehmer in einem Staat, in dem er nicht mehr als arbeitsunfähig anerkannt wird, aufgrund nationaler Antikumulierungsvorschriften die Gewährung der Arbeitslosenunterstützung verweigert wird, da er in einem anderen Mitgliedstaat eine unter Berücksichtigung der Gemeinschaftsverordnungen festgestellte anteilige Invaliditätsrente bezieht,

— sowie, ob sich bejahendenfalls diese Lage „nicht ihrerseits aus der Gewährung der Invaliditätsleistung gemäß der Verordnung Nr. 1408/71 [ergäbe], so daß diese Verordnung nicht die in Artikel 51 des Vertrages vorgesehene Schutzwirkung hätte, sondern im Gegenteil den Zielen des Vertrages zuwiderliefe".

9 Wie sowohl aus dem Wortlaut der ersten Frage der Cour du travail Mons als auch aus der Begründung ihres Urteils hervorgeht, hängt die Gewährung der Arbeitslosenunterstützung an die Wanderarbeitnehmerin, über deren Fall dieses Gericht zu entscheiden hat, von ihrer Arbeitsunfähigkeit ab; diese wird von den Behörden des Staates, von dem die Gewährung der Leistung beansprucht wird, bejaht.

10 Die zuständigen Behörden des Staates, der für die Zahlung der Arbeitslosenunterstützung an die Arbeitnehmerin zuständig ist, haben ihr diese aufgrund einer Bestimmung ihres nationalen Rechts nur deshalb verweigert, weil die Betroffene von einem anderen Mitgliedstaat eine nach den Vorschriften der Verordnungen Nrn. 1408/71 und 574/72 festgestellte Invaliditätsrente bezieht.

11 Somit hängt die Antwort auf die erste Frage der Cour du travail Mons davon ab, ob der Umstand, daß ein anderer Mitgliedstaat als der, in dem ein Wanderarbeitnehmer arbeitet, diesem eine Invaliditätsrente zahlt, die aufgrund und im Rahmen der genannten Gemeinschaftsverordnungen berechnet wurde und gewährt wird, unter Berücksichtigung der Ziele des Vertrages zum Wegfall seines Anspruchs auf eine Leistung anderer Art führen kann, der ihm allein nach den Rechtsvorschriften des Staates, in dem er arbeitet, zustehen würde, wenn die Gemeinschaftsverordnungen nicht auf ihn angewandt worden wären.

12 Die Artikel 48 bis 51 des Vertrages sollen die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft gewährleisten. Die Verordnungen Nrn. 1408/71 und 574/72, die aufgrund des Artikels 51 EWG-Vertrag erlassen wurden, dienen der Durchführung der in dieser Vorschrift enthaltenen Grundsätze auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit.

13 Zwar dürfen den Wanderarbeitnehmern nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs zum Ausgleich für die Vorteile der sozialen Sicherheit, die sie aufgrund der Gemeinschaftsverordnungen erwerben und die sie ohne diese nicht erhalten könnten, Beschränkungen auferlegt werden; das mit den Artikeln 48 bis 51 EWG-Vertrag verfolgte Ziel würde jedoch verfehlt, wenn die Anwendung dieser Verordnungen zum Wegfall oder zur Kürzung von Sozialleistungen führen würde, die einem Arbeitnehmer allein aufgrund der Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats zustehen.

14 Es würde nämlich den Zielen der Artikel 48 bis 51 EWG-Vertrag zuwiderlaufen, wenn Vorschriften, durch die die Freizügigkeit der Wanderarbeitnehmer erleichtert werden soll, in Wirklichkeit dazu führen würden, sie zu erschweren, indem den Betroffenen Vorteile entzogen würden, in deren Genuß sie gekommen wären, wenn diese Vorschriften des Vertrages und die vom Rat zu ihrer Durchführung erlassenen Bestimmungen nicht existierten.

15 Zwar bestimmt Artikel 12 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1408/71: „Ist in den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats für den Fall des Zusammentreffens einer Leistung mit anderen Leistungen der sozialen Sicherheit oder mit anderen Einkünften vorgesehen, daß die Leistungen gekürzt, zum Ruhen gebracht oder entzogen werden, so sind diese Vorschriften einem Berechtigten gegenüber auch dann anwendbar, wenn es sich um Leistungen, die nach den Rechtsvorschriften eines anderen Mitgliedstaats erworben wurden, ... handelt". Unter Berücksichtigung der genannten Ziele der Artikel 48 bis 51 kann diese Vorschrift jedoch nicht dahin ausgelegt werden, daß sie sich auf Bestimmungen des nationalen Rechts eines Mitgliedstaats erstreckt, die für die Gewährung einer Arbeitslosenunterstützung, die von der Arbeitsfähigkeit des Betroffenen abhängt, nicht auf den tatsächlichen körperlichen Zustand des Arbeitnehmers zu dem Zeitpunkt, in dem er arbeitslos wird, abstellen, sondern den Beweis für eine Arbeitsunfähigkeit daraus herleiten, daß dem Wanderarbeitnehmer zuvor in einem anderen Mitgliedstaat nach den Vorschriften des Gemeinschaftsrechts aufgrund von Auskünften, die vom ersten Mitgliedstaat erteilt wurden, eine Invaliditätsrente gewährt wurde.

16 Aufgrund dieser Erwägungen ist auf die erste Frage der Cour du travail Mons zu antworten, daß Artikel 51 EWG-Vertrag und die Verordnungen Nrn. 1408/71 und 574/72 des Rates dahin auszulegen sind, daß die zuständigen Behörden eines Mitgliedstaats, nach dessen nationalen Rechtsvorschriften der Erwerb des Anspruchs eines Wanderarbeitnehmers auf Arbeitslosenunterstützung von seiner Arbeitsfähigkeit abhängt, dem Betroffenen bei Bejahung dieser Arbeitsfähigkeit durch sie selbst die Gewährung der Arbeitslosenunterstützung nicht mit der Begründung versagen dürfen, daß er in einem anderen Mitgliedstaat eine Invaliditätsrente bezieht, deren Feststellung auf Zusammenrechnung und anteiliger Berechnung nach den Gemeinschaftsvorschriften beruht.

17 Angesichts der Antwort auf die erste Frage der Cour du travail Mons erübrigt sich die Beantwortung der zweiten Frage dieses Gerichts, die sich auf die Gültigkeit der Verordnung Nr. 1408/71 im Hinblick auf die Ziele des Vertrages bezieht und hilfsweise vorgelegt wurde.

Kosten

18 Die Auslagen der italienischen Regierung, der belgischen Regierung und der Kommission, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig.

19 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren vor dem Gerichtshof ein Zwischenstreit in dem vor dem nationalen Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm von der Cour du travail Mons mit Urteil vom 3. April 1981 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

Artikel 51 EWG-Vertrag, die Verordnung Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf

Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, und die zu ihrer Durchführung erlassene Verordnung Nr. 574/72 sind dahin auszulegen, daß die zuständigen Behörden eines Mitgliedstaats, nach dessen nationalen Rechtsvorschriften der Erwerb des Anspruchs eines Wanderarbeitnehmers auf Arbeitslosenunterstützung von seiner Arbeitsfähigkeit abhängt, dem Betroffenen bei Bejahung dieser Arbeitsfähigkeit durch sie selbst die Gewährung der Arbeitslosenunterstützung nicht mit der Begründung versagen dürfen, daß er in einem anderen Mitgliedstaat eine Invaliditätsrente bezieht, deren Feststellung auf Zusammenrechnung und anteiliger Berechnung nach den Gemeinschaftsvorschriften beruht.

Mertens de Wilmars Bosco Touffait

Due Pescatore Mackenzie Stuart O'Keeffe

Koopmans Everling Chloros Grévisse

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 23. März 1982.

Der Kanzler

P. Heim

Der Präsident

J. Mertens de Wilmars

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS PIETER VERLOREN VAN THEMAAT VOM 10. FEBRUAR 1982 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Einleitung

Die Rechtssache Baccini zeigt, daß die Maßnahmen zur Koordnination und Verbindung der nationalen Systeme der sozialen Sicherheit, die Artikel 51 EWG-Vertrag um der Freizügigkeit der Arbeitnehmer willen vorschreibt und die jetzt hauptsächlich in der Verordnung Nr. 1408/71 (kodifizierte Fassung ABl. 1980, C 138, S. 1) niedergelegt sind, in der nationalen Praxis nicht immer zum gewoll-

1 — Aus dem Niederländischen übersetzt.