In den verbundenen Rechtssachen 41, 121 und 796/79

betreffend die dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag vom Bayerischen Landessozialgericht (Rechtssache 41/79), vom Bundessozialgericht (Rechtssache 121/79) und vom Hessischen Landessozialgericht (Rechtssache 796/79) in den vor diesen Gerichten anhängigen Verfahren

VITTORIO TESTA, Salerno (Rechtssache 41/79),

SALVINO MAGGIO, Karlsruhe (Rechtssache 121/79),

CARMINE VITALE, Cava dei Tirreni (Rechtssache 796/79),

gegen

BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT, Nürnberg,

vorgelegten Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung von Artikel 69 Absatz 2 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),

erläßt

DER GERICHTSHOF

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

Generalanwalt: G. Reischl
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

I — Sachverhalt und Verfahren

1. Herr *Testa*, ein italienischer Staatsangehöriger mit Wohnsitz in Salerno und Kläger im ersten Ausgangsverfahren, meldete sich nach Ausübung einer Berufstätigkeit in der Bundesrepublik Deutschland am 14. April 1975 beim Arbeitsamt Hagen arbeitslos. Das Arbeitsamt bewilligte ihm ab 12. April 1975 für 234 Tage Arbeitslosengeld.

Auf den Antrag des Klägers stellte ihm das Arbeitsamt am 11. Juli 1975 zum Zwecke der Beschäftigungssuche in Italien die Bescheinigung nach Formblatt E 303 aus. Der Kläger reiste am 12. Juli 1975 nach Italien und bezog vom zuständigen italienischen Versicherungsträger INPS gemäß Artikel 69 Absatz 1 und 70 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1408/71 (ABl. L 149, S. 2) weiterhin Leistungen.

Am 13. Oktober 1975 kehrte der Kläger aus Italien in die Bundesrepublik Deutschland zurück und beantragte beim Arbeitsamt Hagen die Wiederbewilligung des Arbeitslosengeldes. Dies lehnte das Arbeitsamt mit der Begründung ab, daß der restliche Anspruch des Klägers auf Arbeitslosengeld nach Artikel 69 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1408/71 erloschen sei, weil sich der Kläger nicht spätestens am 12. Oktober 1975 bei der zuständigen Stelle zurückgemeldet habe. Widerspruch und Klage blieben erfolglos.

Das mit der Berufung des Klägers befaßte Bayerische Landessozialgericht hat durch Beschluß vom 15. Februar 1979 das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

„Schließt Artikel 69 Absatz 2 Satz 1 zweiter Halbsatz der Verordnung (EWG) 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 (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 149 vom 5. 7. 1971, S. 2) den Arbeitslosen, falls er später als drei Monate in den zuständigen Mitgliedstaat zurückkehrt, von dem Anspruch auf Arbeitslosengeld gegen diesen Mitgliedstaat aus, selbst wenn er nach den innerstaatlichen Rechtsvorschriften dieses Mitgliedstaats noch einen Restanspruch hätte?"

Das Bayerische Landessozialgericht stützt sich insbesondere auf das Urteil des Gerichtshofes vom 10. Juli 1975 in der Rechtssache 27/75 *(Bonaffini*, Slg. 1975, 971), wonach — wie das Gericht ausführt — die Nichteinhaltung der Voraussetzung der Wartefrist von vier Wochen nach Artikel 69 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 1408/71 den Anspruch auf innerstaatliche Leistungen nicht ausschließe. Es möchte die Frage geklärt sehen, ob auch die Nichteinhaltung der Voraussetzung des Artikels 69 Absatz 2 Satz 1 Halbsatz 2 (Rückkehr in den zuständigen Mitgliedstaat innerhalb von drei Monaten) den innerstaatlichen Restanspruch auf Leistungen wegen Arbeitslosigkeit nicht ausschließe.

2. Herr *Maggio* erhielt seit dem 19. Februar 1974 in der Bundesrepublik

Deutschland Arbeitslosengeld. Am 11. Mai 1974 reiste er nach Italien und kehrte am 17. August 1974 in die Bundesrepublik zurück. Um seine verspätete Rückkehr zu begründen, berief er sich auf eine Krankheit und eine klinische Behandlung. Die Bundesanstalt für Arbeit lehnte die Wiederbewilligung des Arbeitslosengeldes ab, da sie der Auffassung war, daß Herr Maggio infolge des Artikels 69 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1408/71 jeglichen Anspruch auf Leistungen bei Arbeitslosigkeit verloren habe. Klage und Berufung des Herrn Maggio gegen diesen Bescheid vor dem Sozialgericht Karlsruhe bzw. dem Landessozialgericht Baden-Württemberg blieben ohne Erfolg.

Das mit der Revision des Klägers befaßte Bundessozialgericht hat durch Beschluß vom 19. Juni 1979 das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

„Verliert ein Arbeitsloser, der in den ‚zuständigen Staat' nach einem Zeitraum von länger als drei Monaten zurückkehrt, gemäß Artikel 69 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 seinen ‚Anspruch nach den Rechtsvorschriften des zuständigen Staates' in dem Sinne, daß unabhängig von der Regelung des zuständigen Staates sein Anspruch in jedem Fall untergeht, das heißt auch dann, wenn die Rechtsvorschriften des zuständigen Staates seinen Fortbestand vorsehen?"

Das Bundessozialgericht hat seinen Beschluß im wesentlichen auf die folgenden Erwägungen gestützt:

1. „Anspruch" im Recht der deutschen Arbeitsförderung könne sowohl der konkrete und aktuelle Leistungsanspruch als auch die Anwartschaft sein. Bei verspäteter Rückkehr nach Deutschland entfalle danach zunächst der Leistungsanspruch, während die Anwartschaft nach der Rückmeldung wieder auflebe. Der Wortlaut des Artikels 69 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1408/71 sei in dieser Hinsicht nicht eindeutig.
2. Wenn unter „Anspruch" im Sinne von Artikel 69 Absatz 2 Satz 1 Halbsatz 2 auch die Anwartschaft zu verstehen sei, so bleibe unklar, ob die Wörter „nach den Vorschriften des zuständigen Staates" eine Erläuterung zu dem Wort „Anspruch" oder eine Verweisung auf die Voraussetzungen für den Verlust des Anspruchs im Recht des zuständigen Staates darstellten.
3. Sinn und Zweck der Bestimmung — Förderung der Freizügigkeit der europäischen Arbeitnehmer — schienen eher dafür zu sprechen, daß der Anspruch des Arbeitslosen wieder auflebe, wenn er sich dem Arbeitsmarkt des zuständigen Staates wieder zur Verfügung stelle.
4. Eine andere Auslegung sei möglicherweise auch mit dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland unvereinbar. Das Bundesverfassungsgericht habe entschieden, daß das Gemeinschaftsrecht, sobald es von deutschen Behörden in Deutschland angewendet werde, so lange noch am Grundrechtskatalog des Grundgesetzes gemessen werde, wie es noch keinen von einem Parlament beschlossenen und in Geltung stehenden Katalog von Grundrechten enthalte. Die Anwartschaft auf Arbeitslosengeld könne — weil auf eigenen Beitragsleistungen beruhend — als ein vermögenswertes subjektiv-öffentliches Recht angesehen werden, das Merkmale des Eigentumsbegriffes im Sinne von Artikel 14 des Grundgesetzes aufweise. Dieses Recht wäre ohne Entschädigung nur entziehbar, wenn man das Gebot, innerhalb drei Monaten aus dem Ausland zurückzukehren, als

eine dieser Art von Eigentum immanente Grenze ansehen wollte.

5. Schließlich bedürfe es der verfassungsrechtlichen Prüfung, ob dem in Artikel 20 Grundgesetz niedergelegten und nach Artikel 79 Absatz 3 Grundgesetz unverzichtbaren Grundsatz der Volkssouveränität Rechnung getragen worden sei, wenn vom Ministerrat als einem Exekutivorgan der europäischen Staaten gesetztes Gemeinschaftsrecht nationales Recht abändere.

Abschließend hält das Bundessozialgericht den Hinweis für notwendig, daß bei einer gegen die deutsche Verfassung verstoßenden Auslegung des Artikels 69 Absatz 2 durch den Gerichtshof diese Vorschrift gegebenenfalls dem Bundesverfassungsgericht vorzulegen wäre.

3. Herr *Vitale*, ein italienischer Staatsangehöriger, der in der Bundesrepublik Deutschland seit dem 2. Juni 1975 Arbeitslosengeld bezog, beantragte die Anwendung von Artikel 69 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1408/71, um sich nach Italien zu begeben. Am 7. Juli 1975 wurde ihm mit Vordruck E 303 eine Bescheinigung darüber erteilt, daß er aufgrund dieser Bestimmung vom 12. Juli bis 11. Oktober 1975 Leistungen beziehen könne. Herr Vitale erkrankte am 30. September 1975 in Italien, hielt sich dort bis zum 19. Oktober 1975 im Krankenhaus auf und meldete sich am 20. Oktober 1975 beim zuständigen Arbeitsamt in der Bundesrepublik wieder arbeitslos.

Die Bundesanstalt für Arbeit weigerte sich unter Berufung auf Artikel 69 der Verordnung Nr. 1408/71, ihm erneut Arbeitslosengeld zu gewähren. Sie vertrat aufgrund der von ihr eingeholten Auskünfte die Ansicht, es habe an dem Ort, an den sich Herr Vitale begeben habe, keine Aussicht auf eine Beschäftigung bestanden, und da er seinen Aufenthalt in Italien unnötig verlängert habe, müsse er das Risiko tragen, wenn er durch unvorhergesehene Ereignisse an einer rechtzeitigen Rückkehr gehindert worden sei.

Herr Vitale erhob gegen diesen Bescheid Klage. Mit Urteil vom 14. Januar 1977 hob das Sozialgericht Wiesbaden den Bescheid der Bundesanstalt für Arbeit auf und verurteilte diese, Herrn Vitale für die Zeit vom 22. Oktober bis 2. November 1975 Arbeitslosengeld zu zahlen, da Herr Vitale am 3. November 1975 wieder eine Beschäftigung aufgenommen habe. Das Sozialgericht entschied, daß der Kläger durch Krankheit daran gehindert worden sei, rechtzeitig zurückzukehren, und daß ihn somit an der verspäteten Rückkehr kein Verschulden treffe; die Bundesanstalt für Arbeit habe also zu Unrecht das Vorliegen eines Ausnahmetatbestands im Sinne von Artikel 69 Absatz 2 verneint, der eine Verlängerung der Dreimonatsfrist rechtfertige.

Die Bundesanstalt für Arbeit legte am 15. März 1977 beim Hessischen Landessozialgericht Berufung ein. Dieses Gericht hat mit Beschluß vom 30. August 1979 das Verfahren ausgesetzt und den Gerichtshof um Vorabentscheidung über folgende Fragen ersucht:

„1. Bedeutet Verlust ‚jeden Anspruchs auf Leistungen nach den Rechtsvorschriften des zuständigen Staates' für den Fall, daß der Arbeitslose nicht vor Ablauf des Dreimonatszeitraums dorthin zurückkehrt, daß dadurch jegliche Rechtsposition (Anwartschaft) verlorengeht?

2. Gilt dies auch für den Fall, daß die Rechtsvorschriften des zuständigen Staates den Fortbestand der Anwartschaft vorsehen?"

Das vorlegende Gericht läßt in seinem Vorlagebeschluß erkennen, daß es die

Berufung insoweit für begründet hält, als der Bescheid der Bundesanstalt für Arbeit über die Nichtverlängerung der Frist nicht auf eine fehlerhafte Ausübung des der Bundesanstalt im Rahmen des Artikels 69 Absatz 2 zustehenden Ermessens zurückzuführen sei. Das Gericht wünscht jedoch, darüber aufgeklärt zu werden, wie weit der Verlust der Ansprüche geht, den eine verspätete Rückkehr des Arbeitnehmers nach Artikel 69 Absatz 2 zur Folge hat.

4. Die Vorlagebeschlüsse sind bei der Kanzlei des Gerichtshofes am 12. März 1979 (Rechtssache 41/79), am 31. Juli 1979 (Rechtssache 121/79) beziehungsweise am 8. November 1979 (Rechtssache 796/79) in das Register eingetragen worden.

Gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG haben Herr Testa, vertreten durch Rechtsanwältin Helga Niesel, München, die Bundesanstalt für Arbeit, vertreten durch Herrn Müller, die Regierung der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch Herrn Martin Seidel, die Regierung der Italienischen Republik, vertreten durch ihren Bevollmächtigten Adolfo Maresca, Beistand: Avvocato dello Stato Franco Favara, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Rechtsberater Norbert Koch, schriftliche Erklärungen eingereicht.

Der Gerichtshof hat mit Beschluß vom 21. November 1979 die Rechtssachen 41/79 und 121/79 zu gemeinsamer Verhandlung und Entscheidung sowie mit Beschluß vom 27. März 1980 die Rechtssache 796/79 mit den verbundenen Rechtssachen 41/79 und 121/79 zu gemeinsamer Entscheidung verbunden.

Auf Bericht des Berichterstatters und nach Anhörung des Generalanwalts hat der Gerichtshof beschlossen, ohne vorherige Beweisaufnahme in die mündliche Verhandlung einzutreten.

II — Nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes abgegebene schriftliche Erklärungen

A — Erklärungen des Herrn Testa

Herr Testa trägt vor, wenn ein Arbeitsloser seinen Verpflichtungen, sich bei dem zuständigen Arbeitsamt zu melden oder innerhalb von drei Monaten aus einem anderen Mitgliedstaat zurückzukehren, nicht nachkomme, stünden nach der deutschen Rechtsordnung verschiedene Sanktionen zur Verfügung. So könne eine sogenannte Sperrfrist verhängt werden, das heißt, für eine bestimmte Zeit bekomme der Arbeitslose keine Unterstützung. Diese Sanktionen seien auch im vorliegenden Fall mehr als ausreichend. Für ein vollkommenes Erlöschen des Anspruchs bestehe keine Notwendigkeit. Nach Ansicht des Klägers im Ausgangsverfahren soll Artikel 69 der Verordnung Nr. 1408/71 keineswegs einen endgültigen Erlöschenstatbestand für den Anspruch auf Leistungen bei Arbeitslosigkeit schaffen. Anderenfalls würde eine Verordnung der Europäischen Gemeinschaften entgegen der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes einen innerstaatlich bestehenden Anspruch vernichten.

Man solle, wenn der Arbeitslose erst nach Ablauf der drei Monate zurückkehre, zweckmäßigerweise folgende drei Zeiträume unterscheiden:

1. Bis zum Ablauf der drei Monate bestünden unbestritten Ansprüche auf Leistungen nach Artikel 69 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1408/71, wenn die betreffenden Voraussetzungen gegeben seien.

2. Vom Zeitpunkt der Wiederanmeldung in dem zuständigen Staat an seien die Voraussetzungen rein nach dem *innerstaatlichen* Recht zu prüfen.
3. Für die Zeit zwischen dem Ablauf der Dreimonatsfrist und der Wiederanmeldung bestehe kein Anspruch, da schon nach rein innerstaatlichem (deutschem) Recht die Voraussetzungen nicht erfüllt seien.

Herr Testa macht geltend, der völlige Entzug eines weiteren Anspruchs nach Artikel 69 Absatz 2 sei unverhältnismäßig und werde vom innerstaatlichen deutschen Recht nicht gestützt. Ein völliger Entzug einer Leistung stelle sich als Verstoß gegen die Eigentumsgarantie des Grundgesetzes dar. Für das Gemeinschaftsrecht könne nichts anderes gelten.

B — Erklärungen der Bundesanstalt für Arbeit

Nach Ansicht der Beklagten der Ausgangsverfahren ist die vorgelegte Frage durch das Urteil des Gerichtshofes vom 20. März 1979 in der Rechtssache 139/78 (*Coccioli/Bundesanstalt für Arbeit*, Slg. 1979, 991) bereits sinngemäß mitentschieden. Wenn nämlich der Gerichtshof der Meinung gewesen wäre, daß der zweite Halbsatz des Artikels 69 Absatz 2 Satz 1 der Verordnung Nr. 1408/71 unwirksam sei, so hätte es keiner Auseinandersetzung mit der Frage bedurft, unter welchen Voraussetzungen die Rechtsfolge dieser Vorschrift im Einzelfall durch nachträgliche Verlängerung der Rückkehrfrist wieder aufgehoben werden könne.

Die Situation des Arbeitslosen sei in diesem Fall in gewissem Sinne vergleichbar der eines Arbeitnehmers, der vom Arbeitgeber für einen dreimonatigen Studienaufenthalt im Ausland Urlaub unter Fortzahlung der Bezüge erhalte. Unterstelle sich der Arbeitnehmer nach Ablauf der zugestandenen Urlaubszeit nicht wieder der Disposition des Arbeitgebers, so könne dieser unter Umständen das Arbeitsverhältnis fristlos kündigen. Rechne er von vornherein mit dem Ausbleiben des Arbeitnehmers, so werde er die Urlaubsgewährung mit der Abrede verbinden, daß das Arbeitsverhältnis automatisch ende, wenn der Arbeitnehmer sich zum vereinbarten Termin nicht wieder der Disposition des Arbeitgebers unterstelle.

Nach dem Arbeitslosenversicherungsrecht aller Mitgliedstaaten führten Verstöße des Arbeitslosen gegen seine Obliegenheit, sich zur Disposition des zuständigen Trägers zu halten, zu nachteiligen Auswirkungen auf seinen Leistungsanspruch. So erlösche nach deutschem Recht (§ 119 Abs. 3 des Arbeitsförderungsgesetzes) der Leistungsanspruch, wenn der Arbeitslose zum zweiten Mal Anlaß für den Eintritt einer Sperrzeit von vier Wochen gebe. Die Rechtsfolge des zweiten Halbsatzes des Artikels 69 Absatz 2 Satz 1 sei also auch insoweit systemgerecht.

C — Erklärungen der Regierung der Italienischen Republik

Nach Auffassung der Regierung der Italienischen Republik kann eine Gemeinschaftsverordnung, die in ihrer Gesamtheit auf das Ziel der „Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer" (Art. 51 EWG-Vertrag) gerichtet sei und die insbesondere darauf abziele, unter allen Umständen die Zahlung der Leistungen aufgrund der Rechtsvorschriften des zuständigen Staates zu sichern, keinen Ausschlußgrund für eine Vorsorgeleistung normieren, der in den Rechtsvorschriften des zuständigen Staates nicht vorgesehen sei.

Der Gerichtshof habe in den Rechtssachen *Petroni* (Slg. 1975, 1149) und *Manzoni* (Slg. 1977, 1647) bereits ausführen können, daß der Zweck der Artikel 48 bis 51 des Vertrages verfehlt würde, wenn die Arbeitnehmer, die von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch gemacht hätten, Vergünstigungen der sozialen Sicherheit verlören, die ihnen nach den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats zustünden. Dieser vom Gerichtshof in den beiden zitierten Urteilen herausgestellte Grundsatz finde auch im vorliegenden Fall Anwendung.

Artikel 69 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1408/71 sei deshalb dahin auszulegen, daß die Dreimonatsfrist des Artikels 69 Absatz 1 Buchstabe c — vorbehaltlich einer eventuellen Verlängerung — die höchste Zeitdauer sei, während der der Arbeitslose Leistungen bei Arbeitslosigkeit erhalten könne, ohne „der Arbeitsverwaltung des zuständigen Staates ... zur Verfügung" zu stehen. Die Regierung der Italienischen Republik ist der Auffassung, wenn die fragliche Bestimmung in dem Sinne ausgelegt werde, daß der Arbeitslose nach Ablauf des Dreimonatszeitraums jeden Anspruch auf Leistungen verliere, sei sie unwirksam.

Die Regierung der Italienischen Republik kommt daher zu folgendem Ergebnis.

„— Artikel 69 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 ist dahin auszulegen, daß die subjektiven Rechte auf Leistungen bei Arbeitslosigkeit nach den Rechtsvorschriften des zuständigen Mitgliedstaats dem Arbeitslosen, der sich in einen anderen Mitgliedstaat begibt, für höchstens drei Monate erhalten bleiben, ohne daß er sich der Arbeitsverwaltung des zuständigen Staates zur Verfügung halten müßte, jedoch während der ganzen Zeit bestehen, in der der Arbeitslose sich zur Verfügung der Arbeitsverwaltung des zuständigen Staates hält oder — auch nach Ablauf der vorgenannten Frist — sich ihr wieder zur Verfügung stellt,

— Artikel 69 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 ist, wenn er dahin auszulegen ist, daß jedes Recht auf Leistungen allein durch den Ablauf der in Artikel 69 Absatz 1 Buchstabe c festgesetzten Frist unwiderruflich erlischt, unwirksam."

D — Erklärungen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland

Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland vertritt die Auffassung, daß die Fragen zu bejahen seien. Artikel 69 Absatz 2 der genannten Verordnung Nr. 1408/71 sei dahin auszulegen, daß die Überschreitung der in dieser Bestimmung vorgesehenen Frist von drei Monaten zum Verlust aller Ansprüche auf Leistungen wegen Arbeitslosigkeit gegen den zuständigen Mitgliedstaat führe, und zwar unabhängig davon, wie ein solcher Fall anhand nationaler Vorschriften des betreffenden Staates zu beurteilen wäre.

Artikel 69 stelle eine gemeinschaftsrechtliche Sondervorschrift dar, die über die bloße Koordinierung nationaler Rechtsvorschriften hinausgehe. Die durch Artikel 69 geschaffene Ausnahme von der Verpflichtung, sich der Arbeitsvermittlung des zuständigen Mitgliedstaats zur Verfügung zu stellen, sei als eine für das Sozialrecht aller Mitgliedstaaten einschneidende Neuerung anzusehen. Als eigenständige Regelung des Gemeinschaftsrechts müsse Artikel 69 in allen Teilen in gleicher Weise für die Mitgliedstaaten verbindlich sein. Dies bedeute, daß insbesondere Sanktionsregelungen, die Bestandteil der Maßnahme seien, gemeinschaftseinheitlich, das heißt in der verhängten Rechtsfolge für alle Mitgliedstaaten gleich interpretiert wer-

den müßten. Aus diesem Grund verbiete sich die in dem Vorlagebeschluß vertretene Auffassung, daß Artikel 69 Absatz 2 Satz 1 zweiter Halbsatz auf die Voraussetzungen des nationalen Rechts verweise.

— Allein die von der Bundesregierung vorgeschlagene Auslegung sei mit dem Zweck des Artikels 69 Absatz 2 vereinbar. Nur durch eine hinreichend schwerwiegende Sanktion — den Verlust „jeglichen" Anspruchs — könne der Arbeitslose dazu bewogen werden, nach Ablauf der Dreimonatsfrist in den zuständigen Staat zurückzukehren. Dies erscheint der Bundesregierung von erheblicher Bedeutung; wenn dieser Zweck nicht gewährleistet wäre, würde die Gesamtregelung des Artikels 69 über die Erhaltung der Leistungsansprüche in Frage gestellt.

Die Rückkehrpflicht diene dem Ziel, durch arbeitsfördernde Maßnahmen (Vermittlung, Umschulung usw.) die Wiedereingliederung des Arbeitslosen zu ermöglichen. Diese Maßnahmen könnten nur solchen Arbeitnehmern zugute kommen, die sich im Inland aufhielten. Eine unbegrenzte Ausdehnung der durch Artikel 69 geschaffenen Möglichkeit erhöhe die Belastung der Arbeitslosenversicherung, ohne daß das betroffene Land die Möglichkeit habe, durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen die Belastung zu beenden.

— Diese Auslegung stehe als einzige mit der Entstehungsgeschichte von Artikel 69 im Einklang. Diese Vorschrift, die in der Verordnung Nr. 3 keinen Vorläufer gehabt habe, sei vom Sekretariat des Rates am 29. April 1969 vorgeschlagen worden. Sie sei bei den Mitgliedstaaten, die eine hohe Beschäftigungsquote von Wanderarbeitnehmern aufwiesen, auf Bedenken wegen der erheblichen Risiken einer mißbräuchlichen Inanspruchnahme gestoßen. Die später gefundene Lösung gehe auf den Vorschlag der französischen Delegation zurück, die am 29. Mai 1969 folgende Überlegung eingebracht habe:

Für das letzte Beschäftigungsland würde die Verpflichtung vorgesehen, während drei Monaten Arbeitslosenunterstützung zu zahlen; danach besäße der Arbeitnehmer im letzten Beschäftigungsland keinerlei Ansprüche mehr. (Vgl. Dokument des Rates 916/69 (Soc 83) vom 27. Juni 1969 — Anlage 4.)

Artikel 69 Absatz 2 in der heutigen Fassung sei die gesetzestechnische Ausformulierung dieser Entscheidung. Zur Präzisierung, daß sich die in Frage stehenden Leistungsansprüche gegen das Beschäftigungsland richteten, sei bei der Endfassung die Wendung „nach den Rechtsvorschriften des zuständigen Staates" hinzugesetzt worden.

— Hinsichtlich der Frage der Vereinbarkeit des Artikels 69 Absatz 2 mit Artikel 51 des Vertrages macht sich die Bundesregierung die Ausführungen der Kommission zu eigen. Im Gegensatz zu dem Sachverhalt, der der Rechtssache *Petroni* (Slg. 1975, 1149) zugrunde gelegen habe, stelle Artikel 69 keine unzulässige Beschränkung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer dar. Die Gesamtregelung über die Erhaltung der Leistungsansprüche, deren Bestandteil Artikel 69 Absatz 2 Satz 2 sei, diene unmittelbar der Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer. Es handle sich um eine erhebliche — bis zur Schaffung der Verordnung Nr. 1408/71 unbekannte — Vergünstigung im Interesse der Mobilität der Arbeitnehmer in der Gemeinschaft (vgl. Urteil des Gerichtshofes vom 20. März 1979 — Rechtssache 139/78 — Randnr. 7). Diese Vergünstigung werde durch Artikel 69 Absatz 2 zweiter Halbsatz nach Dauer und Umfang begrenzt. Darin sei kein Verstoß gegen Artikel 51

EWG-Vertrag zu sehen. Diese Vorschrift verpflichte den Gemeinschaftsgesetzgeber nicht, Erleichterungen der Freizügigkeit der Arbeitnehmer unbegrenzt zu gewähren.

— Die von der Bundesregierung vorgeschlagene Auslegung sei auch mit höherrangigem Gemeinschaftsrecht vereinbar.

Es kann nach Auffassung der Bundesregierung dahinstehen, ob und in welchem Umfang Ansprüche auf Leistungen aus der Sozialversicherung — namentlich die hier in Frage stehende Anwartschaft auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung — unter den gemeinschaftsrechtlich gewährleisteten Schutz des Eigentums fallen. Denn die vom Gemeinschaftsgesetzgeber in Artikel 69 Absatz 2 Satz 1 zweiter Halbsatz getroffene Begrenzung dieses Anspruchs könne jedenfalls nicht als Eingriff in eine bereits bestehende vermögenswerte Position angesehen werden. Ansprüche aus der Arbeitslosenversicherung könnten nur in den von der Sozialgesetzgebung vorgesehenen Grenzen entstehen. An die Stelle der Verpflichtung, sich zur Verfügung der Arbeitsämter des zuständigen Staates zu halten, einer in allen innerstaatlichen Rechtsordnungen vorgesehenen Obliegenheit, habe der Gemeinschaftsgesetzgeber eine andere Verpflichtung gesetzt: innerhalb der vorgesehenen Frist in den zuständigen Staat zurückzukehren. Diese Vorschrift habe keine Entziehung vermögenswerter Rechte zur Folge.

— Der in Artikel 69 Absatz 2 vorgesehene Rechtsverlust verstoße auch nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Die vom Gesetzgeber festgelegte Frist erscheine in ihrer Dauer nicht unangemessen, weil im allgemeinen davon ausgegangen werden könne, daß innerhalb eines solchen Zeitraums die Vermittlung in eine neue Stelle möglich gewesen wäre, wenn der Arbeitslose der zuständigen Arbeitsverwaltung zur Verfügung gestanden hätte. Im übrigen könne unter besonderen Voraussetzungen die Dreimonatsfrist von den zuständigen Stellen auf Antrag des Arbeitslosen verlängert werden.

Daher schlägt die Regierung der Bundesrepublik Deutschland vor, die Frage des Bundessozialgerichts wie folgt zu beantworten:

„Artikel 69 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 ist dahin auszulegen, daß ein Arbeitsloser, der in den ‚zuständigen Staat' nach einem Zeitraum von länger als drei Monaten zurückkehrt, jeden Anspruch auf Leistungen der in Artikel 69 Absatz 1 Satz 1 bezeichneten Art verliert."

E — Erklärungen der Kommission

Die von der Kommission abgegebenen Erklärungen sind in vier Abschnitte unterteilt:

1. Auslegung von Artikel 69 Absatz 2 Satz 1 Halbsatz 2 der Verordnung Nr. 1408/71

Die Kommission trägt hierzu vor, Artikel 69 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1408/71 gewährleiste den Anspruch des Arbeitslosen, der von der Beschäftigungssuche aus einem anderen Mitgliedstaat in den zuständigen Staat zurückkehre, auf die weitere Gewährung von Leistungen nach den Rechtsvorschriften des zuständigen Staates. Die Verpflichtung zur Weitergewährung der Leistungen bestehe jedoch nur gegenüber demjenigen Arbeitslosen, der vor Ablauf des Zeitraums zurückkehre, während dessen er nach Absatz 1 Buchstabe c des Artikels 69 Anspruch auf Leistungen habe. Der Arbeitslose müsse also rechtzeitig vor Ablauf der dort vorgesehenen Dreimonatsfrist zurückkehren.

Kehre der Arbeitslose verspätet zurück, so entfalle die Pflicht des zuständigen Staates zur Weitergewährung von Leistungen. Dies ergebe sich bereits deutlich aus dem Wortlaut des *ersten* Halbsatzes von Absatz 2 Satz 1 der Vorschrift, wonach die rechtzeitige Rückkehr eine Voraussetzung für den Anspruch auf weitere Leistungen sei.

Der erste Halbsatz könne indessen Zweifel bestehen lassen, ob sich der Verlust von Ansprüchen nur auf die Zeit der weiteren Abwesenheit des Arbeitslosen oder auf die gesamte Zeit beziehe, für die ihm nach den Vorschriften des zuständigen Staates noch Leistungen zustünden. Soweit ein solcher Zweifel bestehen könne, werde er durch den *zweiten* Halbsatz der Vorschrift beseitigt. Danach verliere der verspätet zurückgekehrte Arbeitslose jeden Anspruch auf weitere Leistungen.

Die Vorlagefrage sei danach also zu verneinen.

Diese Interpretation stehe nicht in Widerspruch zu dem vom Bayerischen Landessozialgericht angezogenen Urteil des Gerichtshofes vom 10. Juli 1975 in der Rechtssache 27/75 (*Bonaffini*, Slg. 1975, 971). In jener Rechtssache sei es um Ansprüche auf Leistungen bei Arbeitslosigkeit gegen einen Versicherungsträger desjenigen Staates gegangen, in den sich der Arbeitslose zum Zwecke der Arbeitssuche begeben habe. Derartige Ansprüche würden von Artikel 69 weder direkt noch indirekt geregelt. Die Begründung, der Fortbestand oder das Wiederaufleben solcher Ansprüche ergäben sich *unmittelbar* aus den Rechtsvorschriften des Staates der Beschäftigungssuche. Die Nichterfüllung von Voraussetzungen des Artikels 69 könne daher auf die Anwendung solcher innerstaatlicher Vorschriften keine Auswirkungen haben.

2. Vereinbarkeit von Artikel 69 Absatz 2 Satz 1 Halbsatz 2 der Verordnung Nr. 1408/71 mit Artikel 51 EWG-Vertrag

Obwohl diese Frage von den vorlegenden Gerichten nicht direkt aufgeworfen worden sei, prüft die Kommission sodann, inwieweit der Entzug von Vergünstigungen des innerstaatlichen Rechts der sozialen Sicherheit durch die Vorschriften der Verordnung Nr. 1408/71 als unvereinbar mit Artikel 51 EWG-Vertrag angesehen werden könne.

Nach Ansicht der Kommission dürfte das Ergebnis der Erörterung maßgeblich davon beeinflußt werden, ob man die Regelung der Restansprüche in Artikel 69 Absatz 2 für sich allein betrachte oder in ihrem Zusammenhang mit den übrigen Bestimmungen dieses Artikels würdige. Sehe man Artikel 69 in seiner Gesamtheit, so zeige sich, daß die ersten beiden Absätze dieses Artikels ein einheitliches Ganzes bildeten. Absatz 1 gewähre dem Arbeitslosen zum Zwecke der Arbeitssuche in anderen Mitgliedstaaten den Vorteil der Weitergewährung von Leistungen zu Lasten des zuständigen Staates, ohne daß sich der Berechtigte zur Verfügung der Arbeitsverwaltung dieses Staates zu halten und seiner Kontrolle zu unterwerfen brauche.

Insofern stelle Artikel 69 der Verordnung Nr. 1408/71 eine — über die Koordinierung der innerstaatlichen Systeme der sozialen Sicherheit hinausgehende — Neuerung dar, die im Interesse einer erweiterten Freizügigkeit der Arbeitnehmer geschaffen worden sei. Der Verlust von Restansprüchen bei verspäteter Rückkehr könne aus diesem Zusammenhang nicht herausgetrennt werden. Wäge man Vor- und Nachteile der Regelung gegeneinander ab, so könne die Sanktion für verspätete Rückkehr in manchem Einzelfall möglicherweise schwerwiegend sein. Es sei jedoch zu be-

denken, daß die durch Artikel 69 geschaffene Möglichkeit leicht dadurch mißbraucht werden könne, daß der Arbeitslose sie nicht zum Zwecke der Beschäftigungssuche benutze. Außerdem biete Artikel 69 Absatz 2 Satz 2 durch die Möglichkeit der Fristverlängerung ein Korrektiv für die Lösung von Fällen, in denen der völlige Entzug weiterer Ansprüche nach Ablauf der Frist unverhältnismäßig wäre.

Die Kommission ist der Ansicht, es seien nach alledem keine Gründe erkennbar, die gegen die Vereinbarkeit von Artikel 69 Absatz 2 Satz 1 der Verordnung Nr. 1408/71 mit Artikel 48 bis 51 EWG-Vertrag sprechen könnten.

3. Vereinbarkeit des deutschen Ratifikationsgesetzes zum EWG-Vertrag mit Artikel 20 Grundgesetz

Die Frage, ob die Rechtsetzungsbefugnisse der Gemeinschaftsinstitutionen dem in Artikel 20 Grundgesetz niedergelegten Grundsatz der Volkssouveränität Rechnung trügen, betreffe die Verfassungsmäßigkeit von Artikel 1 des deutschen Gesetzes vom 27. Juli 1957 (BGBl. II, S. 753). Es handele sich um eine Frage des innerstaatlichen Rechts, nicht des Gemeinschaftsrechts. Hier schienen die vorlegenden Gerichte die Bedeutung der zu dieser Frage ergangenen Rechtsprechung offenbar nicht voll erkannt zu haben. Danach sei anerkannt, daß der Bundesgesetzgeber durch das Ratifikationsgesetz zum EWG-Vertrag in verfassungsrechtlich gültiger Weise den innerstaatlichen Bereich der gesetzgebenden Gewalt der EWG in dem Umfang eröffnet habe, wie sie dieser im Rahmen des EWG-Vertrags verliehen worden sei [1]. Damit sei eine eigenständige Rechtsordnung entstanden, die in die innerstaatliche Rechtsordnung hineinwirke und von den deutschen Gerichten anzuwenden sei [2].

4. Vereinbarkeit von Artikel 69 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1408/71 mit Artikel 14 des Grundgesetzes

Nach Auffassung der Kommission können Rechtsvorschriften, die von den Organen der Europäischen Gemeinschaften aufgrund der ihnen übertragenen Gesetzgebungskompetenzen erlassen worden sind, nicht auf ihre Vereinbarkeit mit den Grundrechtsnormen des Grundgesetzes geprüft werden. Das Gemeinschaftsrecht sei eine autonome, vom nationalen Rechtskreis unabhängige Rechtsordnung mit eigenen Organen und einem eigenen Rechtsschutzsystem. Der Verlust von Ansprüchen nach Artikel 69 Absatz 2 stelle in jedem Fall eine im Interesse der erweiterten Freizügigkeit der Arbeitnehmer erforderliche Einschränkung dar.

Im vorliegenden Falle ergebe sich keine Kollision mit Artikel 14 des Grundgesetzes. Das Arbeitsförderungsgesetz selbst kenne in seinen §§ 119 und 120 den teilweisen wie den völligen Verlust von Restansprüchen auf Arbeitslosengeld, wenn der Arbeitslose bestimmte Obliegenheiten verletze. Hierzu gehöre auch die Pflicht, sich bei der Arbeitsverwaltung zu melden. In diesen Einschränkungen könne offensichtlich keine Verletzung von Artikel 14 des Grundgesetzes gesehen werden, weil es sich um eine dieser Art von Eigentum immanente Grenze handle. Dies müsse auch für die analoge Einschränkung in Artikel 69 Absatz 2 gelten.

Zusammenfassend ist die Kommission der Auffassung, daß die Vorlagefrage

1 — Urteil des Bundesfinanzhofes vom 10. Juli 1968 (VII/198/63), auszugsweise abgedruckt in: Außenwirtschaftsdienst des Betriebsberaters 1968, S. 397 ff.

2 — Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Juni 1971, BVerfGE Bd. 31, S. 145 ff.; ebenso der Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Mai 1974, BVerfGE Bd. 37, S. 271 ff.

etwa wie folgt beantwortet werden könnte:

„Artikel 69 Absatz 2 Satz 1 der Verordnung Nr. 1408/71 schließt jeden nach den innerstaatlichen Vorschriften des zuständigen Mitgliedstaats bestehenden weiteren Anspruch auf Leistungen bei Arbeitslosigkeit aus, wenn der Arbeitslose nach Ablauf des in Absatz 1 Buchstabe c vorgesehenen Zeitraums in diesen Staat zurückkehrt und diese Frist nicht nach Absatz 2 Satz 2 verlängert worden ist oder wird."

III — Mündliche Verhandlung

Herr Testa, vertreten durch Rechtsanwältin Helga Niesel, die Regierung der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch Herrn Martin Seidel, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Herrn Norbert Koch, haben in der Sitzung vom 22. Januar 1980 mündliche Ausführungen zu den Rechtssachen 41 und 121/79 gemacht.

Die Regierung der Italienischen Republik, vertreten durch Herrn Favara, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Herrn Norbert Koch, haben in der Sitzung vom 20. März 1980 mündliche Ausführungen zur Rechtssache 796/79 gemacht.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 27. März 1980 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Mit Beschlüssen vom 15. Februar, 19. Juni und 30. August 1979, bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen am 12. März, 31. Juli beziehungsweise 8. November 1979, haben das Bayerische Landessozialgericht (Rechtssache 41/79), das Bundessozialgericht (Rechtssache 121/79) und das Landessozialgericht Hessen (Rechtssache 796/79) gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag Fragen nach der Auslegung und nach der Gültigkeit 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), vorgelegt.

2 Diese Fragen sind in Verfahren zwischen der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg, und arbeitslosen Arbeitnehmern aufgeworfen worden, die von der Möglichkeit des Artikels 69 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1408/71 Gebrauch gemacht hatten, sich zum Zwecke der Arbeitssuche nach Italien zu begeben, die jedoch nicht innerhalb der in dieser Bestimmung vorgesehenen Dreimonatsfrist in die Bundesrepublik Deutschland zurückgekehrt waren. Unter Berufung auf Artikel 69 Absatz 2 der genannten Verordnung, wonach ein Arbeitnehmer jeden Anspruch auf Leistungen nach den Rechtsvorschriften

des zuständigen Staates verliert, wenn er nicht vor Ablauf der Dreimonatsfrist in diesen Staat zurückkehrt, lehnte es die Bundesanstalt für Arbeit ab, den betreffenden Arbeitnehmern weiterhin Leistungen bei Arbeitslosigkeit zu gewähren. Sie lehnte auch die Anwendung von Artikel 69 Absatz 2 Satz 2 dieser Verordnung zugunsten dieser Arbeitnehmer ab; nach dieser Bestimmung kann die zuständige Arbeitsverwaltung oder der zuständige Träger in Ausnahmefällen die Dreimonatsfrist verlängern, von der die Weitergewährung der Leistungen bei Arbeitslosigkeit abhängt. Daraufhin klagten die betroffenen Arbeitnehmer vor deutschen Gerichten, um ihre Ansprüche auf Weitergewährung der Leistungen durchzusetzen.

3 Bei den Fragen der vorlegenden Gerichte geht es im wesentlichen darum zu klären, ob ein arbeitsloser Arbeitnehmer, der nach Ablauf der Dreimonatsfrist des Artikels 69 Absatz 1 Buchstabe c in den zuständigen Staat zurückkehrt, gemäß Artikel 69 Absatz 2 der Verordnung jeden Anspruch auf Leistungen bei Arbeitslosigkeit gegen diesen Staat selbst dann verliert, wenn ihm nach den Rechtsvorschriften dieses Staates noch ein Restanspruch auf Leistungen zustände. Für den Fall der Bejahung dieser Frage werden in den Gründen der Vorlagebeschlüsse sowie in den vor dem Gerichtshof abgegebenen Erklärungen des Klägers im Ausgangsverfahren der Rechtssache 41/79 und der Regierung der Italienischen Republik Zweifel an der Vereinbarkeit des Artikels 69 Absatz 2 mit den Artikeln 48 bis 51 des Vertrages sowie mit den Anforderungen des Grundrechtsschutzes geäußert.

Zur Auslegung des Artikels 69 Absatz 2

4 Artikel 69 der Verordnung Nr. 1408/71 räumt einem arbeitslosen Arbeitnehmer zum Zwecke der Arbeitssuche in einem anderen Mitgliedstaat die Möglichkeit ein, für einen bestimmten Zeitraum von der nach den verschiedenen innerstaatlichen Rechtsvorschriften vorgesehenen Verpflichtung befreit zu werden, zur Verfügung der Arbeitsverwaltung des zuständigen Staates zu stehen, ohne daß er deshalb seinen Anspruch auf Leistungen bei Arbeitslosigkeit gegen den zuständigen Staat verliert.

5 Diese Bestimmung ist nicht lediglich eine Maßnahme zur Koordinierung der nationalen Rechtsvorschriften auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit. Sie begründet zugunsten der Arbeitnehmer, die von ihr Gebrauch machen wollen, eine eigenständige Ausnahmeregelung zu den Vorschriften des innerstaatlichen Rechts, die unabhängig von der Ausgestaltung der nationalen Rechts-

vorschriften über die Aufrechterhaltung und den Verlust des Anspruchs auf Leistungen in allen Mitgliedstaaten einheitlich auszulegen ist.

6 Die dem Arbeitnehmer in Artikel 69 eingeräumte Vergünstigung ist nach Absatz 1 auf eine Frist von drei Monaten von dem Zeitpunkt an beschränkt, von dem an der Arbeitnehmer der Arbeitsverwaltung des zuständigen Mitgliedstaats nicht mehr zur Verfügung steht.

7 Artikel 69 Absatz 2 lautet:

„Der Arbeitslose hat weiterhin Anspruch auf Leistungen nach den Rechtsvorschriften des zuständigen Staates, wenn er vor Ablauf des Zeitraums, in dem er nach Absatz 1 Buchstabe c Anspruch auf Leistungen hat, in den zuständigen Staat zurückkehrt; er verliert jedoch jeden Anspruch auf Leistungen nach den Rechtsvorschriften des zuständigen Staates, wenn er nicht vor Ablauf dieses Zeitraums dorthin zurückkehrt. In Ausnahmefällen kann die zuständige Arbeitsverwaltung oder der zuständige Träger diese Frist verlängern."

8 Nach dem ausdrücklichen Wortlaut dieser Bestimmung hängt die Aufrechterhaltung des Leistungsanspruchs gegen den zuständigen Staat über die genannte Dreimonatsfrist hinaus davon ab, daß der Arbeitnehmer vor Ablauf der Frist in diesen Staat zurückkehrt, während er bei verspäteter Rückkehr „jeden Anspruch auf Leistungen nach den Rechtsvorschriften des zuständigen Staates [verliert]". Der einzige Fall, in dem der Arbeitnehmer seinen Leistungsanspruch gegen den zuständigen Staat bei Rückkehr nach Ablauf der Dreimonatsfrist behält, ist der des Artikels 69 Absatz 2 Satz 2; nach dieser Bestimmung kann die zuständige Arbeitsverwaltung oder der zuständige Träger die Frist in bestimmten Fällen verlängern.

9 Entgegen der Auffassung der Kläger der Ausgangsverfahren ist der in Artikel 69 Absatz 2 vorgesehene Verlust des Anspruchs auf Leistungen nicht auf den Zeitraum zwischen dem Ablauf der Frist und demjenigen Zeitpunkt beschränkt, zu dem sich der Arbeitnehmer wieder der Arbeitsverwaltung des zuständigen Staates zur Verfügung stellt. Sollte dies der Sinn des Artikels 69 Absatz 2 sein, so würde diese Bestimmung nicht die Rückkehr des Arbeitnehmers innerhalb der genannten Dreimonatsfrist verlangen und nicht vom Verlust „jeden Anspruchs" bei verspäteter Rückkehr sprechen.

10 Es kann auch nicht der Ansicht zugestimmt werden, die in Artikel 69 Absatz 2 enthaltene Wendung „nach den Rechtsvorschriften des zuständigen Staates" sei für die Bestimmung der Voraussetzungen, unter denen der Verlust des Anspruchs auf Leistungen eintritt, als Verweisung auf das innerstaatliche Recht aufzufassen. Diese Wendung, die im Anschluß an die Worte „er verliert jeden Anspruch auf Leistungen" steht, dient ausschließlich der Klarstellung, daß der Arbeitnehmer bei verspäteter Rückkehr jeden Anspruch auf Leistungen gegen den zuständigen Staat verliert, welche Ansprüche auch immer ihm gegen andere Mitgliedstaaten zustehen mögen.

11 Daher ist auf die vorgelegten Fragen zu antworten, daß der Arbeitnehmer, der nach Ablauf der Dreimonatsfrist des Artikels 69 Absatz 1 Buchstabe c in den zuständigen Staat zurückkehrt, gemäß Artikel 69 Absatz 2 Satz 1 keinen Anspruch auf Leistungen gegen den zuständigen Staat mehr erheben kann, sofern nicht die Frist nach Artikel 69 Absatz 2 Satz 2 verlängert worden ist.

Zur Vereinbarkeit des Artikels 69 Absatz 2 mit den Artikeln 48 bis 51 des Vertrages

12 Es ist vorgetragen worden, wenn Artikel 69 Absatz 2 in der oben dargestellten Weise ausgelegt werden müsse, sei er ungültig, weil er dann unvereinbar sei mit den Vertragsbestimmungen über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und insbesondere mit Artikel 51, der den Rat verpflichtet, die auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit für die Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer notwendigen Maßnahmen zu beschließen.

13 Wie der Gerichtshof bereits in seinem Urteil vom 20. März 1979 in der Rechtssache 139/78 *(Coccioli/Bundesanstalt für Arbeit,* Slg. 1979, 991) ausgeführt hat, gewährt Artikel 69 der Verordnung Nr. 1408/71, der einem Arbeitnehmer das Recht einräumt, sich in einen anderen Mitgliedstaat zu begeben, um dort eine Beschäftigung zu suchen, demjenigen, der hiervon Gebrauch macht, einen Vorteil gegenüber dem Arbeitnehmer, der im zuständigen Staat verbleibt, denn ersterer ist aufgrund des Artikels 69 während eines Zeitraums von drei Monaten von der Verpflichtung befreit, sich zur Verfügung der Arbeitsverwaltung des zuständigen Staates zu halten und sich ihrer Kontrolle zu unterwerfen, wobei er sich allerdings bei der Arbeitsverwaltung des Mitgliedstaats, in den er sich begibt, melden muß.

14 Der in Artikel 69 eingeräumte Anspruch auf Weitergewährung der Leistungen bei Arbeitslosigkeit trägt somit in Übereinstimmung mit Artikel 51 des Vertrages zur Verwirklichung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer bei. Artikel 69 Absatz 2 widerspricht auch nicht deshalb Artikel 51, weil dieser Vorteil zeitlich begrenzt ist und von der Erfüllung bestimmter Bedingungen abhängt. Artikel 51 des Vertrages untersagt es dem Gemeinschaftsgesetzgeber nicht, die zur Verwirklichung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer eingeräumten Vergünstigungen von Bedingungen abhängig zu machen und ihre Grenzen festzulegen.

15 Als Teil einer Sonderregelung, die dem Arbeitnehmer Rechte einräumt, welche ihm andernfalls nicht zuständen, kann Artikel 69 Absatz 2 nicht den Bestimmungen gleichgestellt werden, die der Gerichtshof in seinen Urteilen vom 21. Oktober 1975 (Rechtssache 24/75, *Petroni*, Slg. 1975, 1149) und vom 13. Oktober 1977 (Rechtssache 112/76, *Manzoni*, Slg. 1977, 1647) insoweit für ungültig erklärt hat, als sie dazu führten, daß Arbeitnehmer Vergünstigungen der sozialen Sicherheit verloren, die ihnen jedenfalls die Rechtsvorschriften eines einzigen Mitgliedstaats sicherten.

16 Sonach ist Artikel 69 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1408/71 mit den Bestimmungen über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft nicht unvereinbar.

Zur Vereinbarkeit des Artikels 69 Absatz 2 mit den in der Gemeinschaftsrechtsordnung gewährleisteten Grundrechten

17 In ihren Vorlagebeschlüssen legen das Bundessozialgericht und das Landessozialgericht Hessen dar, falls Artikel 69 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1408/71 dahin ausgelegt werden sollte, daß er dem verspätet in den zuständigen Staat zurückkehrenden Arbeitnehmer jeden Anspruch auf Leistungen bei Arbeitslosigkeit gegen diesen Staat entziehe, sei diese Bestimmung möglicherweise als mit der Eigentumsgarantie des Artikels 14 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland unvereinbar anzusehen.

18 Wie der Gerichtshof wiederholt ausgeführt hat, kann die Frage einer etwaigen Verletzung der Grundrechte durch eine Handlung der Gemeinschaftsorgane nicht anders als im Rahmen des Gemeinschaftsrechts selbst beurteilt werden; zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, die der Gerichtshof zu wah-

ren hat, gehören die Grundrechte. Das Eigentumsrecht zählt zu den Grundrechten, deren Schutz die Gemeinschaftsrechtsordnung ausgehend von den gemeinsamen Verfassungskonzeptionen der Mitgliedstaaten und unter Berücksichtigung der internationalen Verträge über den Schutz der Menschenrechte gewährleistet, an deren Abschluß die Mitgliedstaaten beteiligt waren oder denen sie beigetreten sind; dies hat der Gerichtshof insbesondere in seinem Urteil vom 13. Dezember 1979 in der Rechtssache 44/79 *(Hauer)* anerkannt.

19 Um zu entscheiden, ob Artikel 69 Absatz 2 möglicherweise die dergestalt in der Gemeinschaftsordnung gewährleisteten Grundrechte verletzt, ist zunächst zu bedenken, daß Artikel 69 eine fakultative Regelung trifft, die nur insoweit eingreift, als der Arbeitnehmer dies beantragt; tut er dies, verzichtet er auf die Möglichkeit, sich auf die allgemeine Regelung für die Arbeitnehmer des Staates zu berufen, in dem er arbeitslos geworden ist. Die in Artikel 69 vorgesehenen Folgen einer verspäteten Rückkehr werden dem Arbeitnehmer insbesondere durch das Merkblatt E 303/5 zur Kenntnis gebracht, das in seiner Muttersprache abgefaßt ist und ihm von der zuständigen Arbeitsverwaltung ausgehändigt wird; er unterwirft sich also der Regelung des Artikels 69 völlig freiwillig und in voller Kenntnis der Sachlage.

20 Die in Artikel 69 Absatz 2 bei verspäteter Rückkehr vorgesehene Sanktion muß auch im Lichte des Vorteils gesehen werden, den Artikel 69 Absatz 1 dem Arbeitnehmer gewährt und für den es im innerstaatlichen Recht keinerlei Entsprechung gibt.

21 Schließlich ist hervorzuheben, daß Artikel 69 Absatz 2 Satz 2, der in Ausnahmefällen eine Verlängerung der Dreimonatsfrist des Artikels 69 Absatz 1 Buchstabe c vorsieht, es zu vermeiden gestattet, daß die Anwendung des Artikels 69 Absatz 2 zu unverhältnismäßigen Ergebnissen führt. Wie der Gerichtshof in seinem Urteil vom 20. März 1979 *(Coccioli,* a.a.O.) für Recht erkannt hat, ist eine Verlängerung der genannten Frist auch dann zulässig, wenn der Verlängerungsantrag erst nach Fristablauf gestellt wird. Zwar verfügt die zuständige Arbeitsverwaltung oder der zuständige staatliche Träger, wie sich aus diesem Urteil des Gerichtshofes ergibt, bei der Entscheidung über eine mögliche Verlängerung der in der Verordnung vorgesehenen Frist über einen weiten Ermessensspielraum; sie haben jedoch bei der Ausübung dieses Ermessens den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten, der ein allgemeiner Rechtsgrundsatz der Gemeinschaft ist. Bei der korrekten An-

wendung dieses Grundsatzes in Fällen wie den vorliegenden hat die zuständige Arbeitsverwaltung oder der zuständige Träger in jedem Einzelfall die Dauer der Fristüberschreitung, den Grund für die verspätete Rückkehr sowie die Schwere der an die verspätete Rückkehr geknüpften Rechtsfolgen zu berücksichtigen.

22 Die Regelung des Artikels 69 der Verordnung Nr. 1408/71 schränkt deshalb in der oben dargestellten Auslegung — geht man davon aus, daß der Anspruch auf die fraglichen Leistungen der sozialen Sicherheit vom Schutz des Eigentums erfaßt wird, wie er in der Gemeinschaftsrechtsordnung gewährleistet wird, eine Frage, die im Rahmen des vorliegenden Verfahrens nicht entschieden zu werden braucht — den Anspruch auf die genannten Leistungen in seinem Fortbestand nicht ungerechtfertigt ein.

Kosten

23 Die Auslagen der Regierung der Italienischen Republik, der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die Erklärungen vor dem Gerichtshof abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien der Ausgangsverfahren ist das Verfahren vor dem Gerichtshof ein Zwischenstreit in den vor den nationalen Gerichten anhängigen Verfahren. Die Kostenentscheidung ist daher Sache dieser Gerichte.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm mit Beschlüssen vom 15. Februar, 19. Juni und 30. August 1979 vom Bayerischen Landessozialgericht, vom Bundessozialgericht und vom Landessozialgericht Hessen vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

Der Arbeitnehmer, der nach Ablauf der Dreimonatsfrist des Artikels 69 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung Nr. 1408/71 in den zuständigen

Staat zurückkehrt, kann gemäß Artikel 69 Absatz 2 Satz 1 keinen Anspruch auf Leistungen gegen den zuständigen Staat mehr erheben, sofern nicht die Frist nach Artikel 69 Absatz 2 Satz 2 verlängert worden ist.

Kutscher O'Keeffe Touffait Mertens de Wilmars Pescatore

Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 19. Juni 1980.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

H. Kutscher

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GERHARD REISCHL VOM 27. MÄRZ 1980

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Die Parteien der drei vor deutschen Gerichten anhängigen Ausgangsverfahren streiten über die Wiederbewilligung von Arbeitslosengeld in Anwendung von Artikel 69 der Verordnung (EWG) 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 vom 5. Juli 1971, S. 2).

Nach Absatz 1 Buchstabe c der Vorschrift behält ein arbeitsloser Arbeitnehmer, der die Voraussetzungen für einen Leistungsanspruch nach den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats erfüllt und sich in einen anderen Mitgliedstaat begibt, um dort eine Beschäftigung zu suchen, den Anspruch auf diese Leistungen während höchstens drei Monaten von dem Zeitpunkt an, von dem ab er der Arbeitsverwaltung des Staates, den er verlassen hat, nicht mehr zur Verfügung stand. Absatz 2 des Artikels 69 lautet wie folgt:

„Der Arbeitslose hat weiterhin Anspruch auf Leistungen nach den Rechtsvorschriften des zuständigen Staates, wenn er vor Ablauf des Zeitraums, in dem er nach Absatz 1 Buchstabe c Anspruch auf Leistungen hat, in den zuständigen Staat zurückkehrt; er verliert jedoch jeden Anspruch auf Leistungen nach den Rechtsvorschriften des zuständigen Staates, wenn er nicht vor Ablauf dieses Zeitraums dorthin zurückkehrt. In Ausnah-