URTEIL DES GERICHTSHOFES (Sechste Kammer)

9. November 2000 *

In der Rechtssache C-75/99

betreffend ein dem Gerichtshof nach Artikel 177 EG-Vertrag (jetzt Artikel 234 EG) vom deutschen Bundessozialgericht in dem bei diesem anhängigen Rechtsstreit

Edmund Thelen

gegen

Bundesanstalt für Arbeit

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung der Artikel 6 und 7 der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 über die Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, in der durch die Verordnung (EWG) Nr. 2001/83 des Rates vom 2. Juni 1983 (ABl. L 230, S. 6) geänderten und aktualisierten Fassung, geändert durch die Verordnung (EWG) Nr. 2332/89 des Rates vom 18. Juli 1989 (ABl. L 224, S. 1)

* Verfahrenssprache: Deutsch.

erlässt

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten C. Gulmann, der Richter V. Skouris, J.-P. Puissochet (Berichterstatter) und R. Schintgen sowie der Richterin F. Macken,

Generalanwalt: J. Mischo
Kanzler: R. Grass

unter Berücksichtigung der schriftlichen Erklärungen

— der deutschen Regierung, vertreten durch Ministerialrat W.-D. Plessing und Regierungsdirektor C.-D. Quassowski, Bundesministerium der Finanzen, als Bevollmächtigte,

— der spanischen Regierung, vertreten durch S. Ortíz Vaamonde, Abogado del Estado, als Bevollmächtigten,

— der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch P. Hillenkamp, Rechtsberater, als Bevollmächtigten,

aufgrund des Berichts des Berichterstatters,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 27. Juni 2000,

folgendes

Urteil

1 Das Bundessozialgericht hat mit Beschluss vom 21. Januar 1999, beim Gerichtshof eingegangen am 2. März 1999, gemäß Artikel 177 EG-Vertrag (jetzt Artikel 234 EG) eine Frage nach der Auslegung der Artikel 6 und 7 der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, in der durch die Verordnung (EWG) Nr. 2001/83 des Rates vom 2. Juni 1983 (ABl. L 230, S. 6) geänderten und aktualisierten Fassung, geändert durch die Verordnung (EWG) Nr. 2332/89 des Rates vom 18. Juli 1989 (ABl. L 224, S. 1) (im Folgenden: Verordnung), zur Vorabentscheidung vorgelegt.

2 Diese Fragen stellen sich in einem Rechtsstreit zwischen Edmund Thelen (im Folgenden: Kläger) und der Bundesanstalt für Arbeit über den Anspruch des Klägers auf Arbeitslosengeld.

Rechtlicher Rahmen

3 Nach Artikel 6 der Verordnung tritt diese mit bestimmten Ausnahmen, die insbesondere in Artikel 7 erwähnt sind, an die Stelle von Abkommen über soziale Sicherheit, die ausschließlich zwischen zwei oder mehr Mitgliedstaaten oder zwischen mindestens zwei Mitgliedstaaten und einem oder mehreren anderen Staaten in Kraft sind, sofern es sich um Fälle handelt, an deren Regelung sich kein Träger eines dieser anderen Staaten zu beteiligen hat.

4 Die Artikel 67 bis 71 der Verordnung, die den Titel III Kapitel 6 — Arbeitslosigkeit — bilden, betreffen Leistungen bei Arbeitslosigkeit. Nach Artikel 67 Absatz 3 ist die Anrechnung von in einem anderen Mitgliedstaat zurückgelegten Versicherungs- oder Beschäftigungszeiten davon abhängig, dass unmittelbar vorher Versicherungs- oder Beschäftigungszeiten in dem Mitgliedstaat, in dem die Leistungen bei Arbeitslosigkeit beantragt werden, zurückgelegt worden sind.

5 Diese Voraussetzung findet sich hingegen nicht in dem Abkommen über Arbeitslosenversicherung vom 19. Juli 1978 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Österreich (im folgenden: Abkommen), dessen Artikel 7 Absatz 1 Satz 1 lautet: „Zeiten einer beitragspflichtigen Beschäftigung, die nach den Rechtsvorschriften des anderen Vertragsstaates zurückgelegt worden sind, werden bei der Beurteilung, ob die Anwartschaftszeit erfüllt ist, und bei der Festsetzung der Anspruchsdauer (Bezugsdauer) berücksichtigt, sofern der Antragsteller die Staatsangehörigkeit des Vertragsstaates besitzt, in dem der Anspruch geltend gemacht wird, und sich im Gebiet dieses Vertragsstaates gewöhnlich aufhält."

6 Nach § 100 Arbeitsförderungsgesetz (AFG) hat Anspruch auf Arbeitslosengeld, wer arbeitslos ist, der Arbeitsvermittlung zur Verfügung steht, die Anwartschaftszeit erfüllt, sich beim Arbeitsamt arbeitslos gemeldet und Arbeitslosengeld beantragt hat. Nach § 104 Absatz 1 Satz 1 in Verbindung mit § 106 Absatz 1 Satz 1 AFG hat die Anwartschaftszeit für einen Anspruch auf Arbeitslosengeld von 156 Tagen erfüllt, wer in der Rahmenfrist 360 Kalendertage in einer die Beitragspflicht begründenden Beschäftigung im Sinne von § 168 AFG gestanden hat. Nach Artikel 104 Absätze 2 und 3 AFG beträgt die Rahmenfrist 3 Jahre und geht dem ersten Tag der Arbeitslosigkeit unmittelbar voraus, an dem die sonstigen Voraussetzungen für einen Anspruch auf Arbeitslosengeld erfüllt sind. Nach dem Vorlagebeschluss hat der deutsche Verordnungsgeber von der ihm durch die Artikel 108 und 109 AFG eingeräumten Möglichkeit, die Anrechnung ausländischer Beschäftigungs- oder Versicherungszeiten vorzusehen, keinen Gebrauch gemacht.

Das Ausgangsverfahren

7 Der Kläger, deutscher Staatsangehöriger, lebte von 1986 bis 1996 in Österreich, wo er vom 18. Juli 1991 bis zum 15. Juni 1993, vom 1. bis 20. Dezember 1993 und vom 1. Februar 1994 bis zum 31. Januar 1996 eine nach österreichischem Recht zur Arbeitslosenversicherung beitragspflichtige Beschäftigung ausübte.

8 Nachdem er nach Trier (Deutschland) übergesiedelt war, beantragte er beim dortigen Arbeitsamt Arbeitslosengeld für die Zeit vom 4. März 1996 bis zum 31. Juli 1996. Sein Antrag wurde mit der Begründung abgelehnt, er erfülle nicht die Anwartschaftszeit. Sein Widerspruch und seine Klage beim Sozialgericht Trier blieben ohne Erfolg.

9 In seinem Urteil über die Berufung des Klägers führte das Landessozialgericht Rheinland-Pfalz aus, die seit dem 1. Januar 1994, dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum, in Österreich zurückgelegten Beschäftigungszeiten des Klägers seien grundsätzlich nicht zu berücksichtigen, da seit diesem Zeitpunkt die Verordnung an die Stelle des Abkommens getreten sei und die Voraussetzungen nach Artikel 67 Absatz 3 oder Artikel 71 der Verordnung nicht vorlägen. Dennoch seien die fraglichen Beschäftigungszeiten nach Artikel 7 des Abkommens zu berücksichtigen, weil Artikel 48 Absatz 2 und Artikel 51 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 39 Absatz 2 EG und Artikel 42 EG) nicht zuließen, dass Arbeitnehmer aufgrund des Inkrafttretens der Verordnung Vergünstigungen der sozialen Sicherheit aus Abkommen zwischen Mitgliedstaaten verlören. Es gab daher der Klage statt.

10 Die beklagte Behörde legte gegen das Urteil Revision beim Bundessozialgericht ein. Dieses prüfte, ob es trotz des Inkrafttretens der Verordnung in Österreich möglich sei, die Bestimmungen des Abkommens unter den in den Urteilen des Gerichtshofes vom 7. Februar 1991 in der Rechtssache C-227/89 (Rönfeldt, Slg. 1991, I-323), vom 9. November 1995 in der Rechtssache C-475/93 (Thévenon, Slg. 1995, I-3813) und vom 9. Oktober 1997 in der Rechtssache C-31/96 (Naranjo Arjona u. a., Slg. 1997, I-5501) festgelegten Bedingungen zu berücksichtigen. Es führte insbesondere aus, dass diese Urteile zu Systemen der

Rentenversicherung ergangen seien und dass sie sich nicht ohne weiteres auf ein System mit Besonderheiten bei den Anwartschaftszeiten, wie das im Ausgangsverfahren der Fall sei, übertragen ließen.

11 Da die Entscheidung des Rechtsstreits nach Auffassung des Bundessozialgerichts von der Auslegung der Artikel 6 und 7 der Verordnung abhängt, hat es das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

Sind die Artikel 6 und 7 der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates so auszulegen, dass sie wegen des Grundsatzes der Freizügigkeit der Arbeitnehmer der Weitergeltung eines für den Versicherten günstigeren zwischenstaatlichen Abkommens auf dem Gebiet der Arbeitslosenversicherung nicht entgegenstehen, obwohl infolge der Rahmenfrist ein Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung aus der Zeit vor dem Inkrafttreten der Verordnung nicht mehr hergeleitet werden kann?

Zur Vorlagefrage

12 Nach Auffassung der deutschen und der spanischen Regierung ist die Vorlagefrage zu verneinen. Der vorliegende Sachverhalt unterscheide sich darin von denen, die den Urteilen Rönfeldt, Thévenon und Naranjo Arjona u. a. zugrunde lagen, dass der Kläger, der am 31. Dezember 1993 nicht mehr in Österreich gearbeitet und die Arbeit dort erst nach dem 1. Januar 1994, also nach Inkrafttreten der Verordnung, wieder aufgenommen habe, durch die Ersetzung des Abkommens durch die Verordnung keinen Schaden erlitten habe. Die spanische Regierung weist darüber hinaus auf die Natur der Leistungen bei Arbeitslosigkeit hin, die sofort gewährt würden und anders als Alters- und Invaliditätsrenten nicht zu wohlerworbenen Rechten führten.

13 Die Kommission hingegen schlägt vor, auf die Vorlagefrage zu antworten, dass die Artikel 6 und 7 der Verordnung der Weitergeltung eines für den Versicherten günstigeren Abkommens nicht entgegenstehen. Eine Einschränkung der im Urteil Rönfeldt gefundenen Lösung auf die Alters- und Invaliditätsrenten sei durch nichts gerechtfertigt; auch die vorübergehende Unterbrechung des Arbeitsverhältnisses stehe der Übertragung dieser Lösung nicht im Wege. Zwar habe der Kläger, als er einen Monat nach Inkrafttreten der Verordnung wieder angefangen habe zu arbeiten, nicht unbedingt darauf vertrauen können, noch nach dem Abkommen behandelt zu werden, aber die im deutschen Recht vorgesehene Rahmenfrist von drei Jahren habe unter Berücksichtigung der Antragstellung durch den Kläger am 4. März 1993, d. h. vor der Ersetzung des Abkommens durch die Verordnung, zu laufen begonnen.

14 Der Gerichtshof hat in Randnummer 22 des Urteils Rönfeldt, das die Einzelheiten der Berechnung einer Altersrente zum Gegenstand hat, zunächst unter Berufung auf sein Urteil vom 7. Juni 1973 in der Rechtssache 32/72 (Walder, Slg. 1973, 599) ausgeführt, die Artikel 6 und 7 der Verordnung Nr. 1408/71 ließen klar erkennen, dass der Grundsatz, wonach die Verordnung an die Stelle der Bestimmungen der Abkommen über die soziale Sicherheit zwischen Mitgliedstaaten trete, zwingend sei und abgesehen von in der Verordnung ausdrücklich geregelten Fällen keine Ausnahmen zulasse.

15 Er hat jedoch in demselben Urteil für Recht erkannt, dass Artikel 48 Absatz 2 und Artikel 51 EG-Vertrag nicht zulassen, dass Arbeitnehmer Vergünstigungen der sozialen Sicherheit verlieren, weil in das nationale Recht eingeführte Abkommen zwischen zwei oder mehr Mitgliedstaaten aufgrund des Inkrafttretens der Verordnung unanwendbar geworden sind.

16 In den Randnummern 25 und 26 des Urteils Thévenon hat der Gerichtshof klargestellt, dass dieser Grundsatz auf Arbeitnehmer, die ihr Recht auf Freizügigkeit erst nach dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 1408/71 ausgeübt haben, nicht angewandt werden kann.

17 Schließlich hat der Gerichtshof im Urteil Naranjo Arjona u. a. sowie im Urteil vom 17. Dezember 1998 in der Rechtssache C-153/97 (Grajera Rodríguez, Slg. 1998, I-8645) diesen Grundsatz auf den Fall der Gewährung einer Alters- oder Invaliditätsrente an Arbeitnehmer übertragen, die bereits in einem anderen Mitgliedstaat als ihrem Ursprungsstaat beschäftigt waren, bevor die Verordnung die Beziehungen zwischen diesen Staaten regelte.

18 Im Ausgangsverfahren ist unstreitig, dass der deutsche Kläger seine Berufstätigkeit in Österreich bereits vor dem Inkrafttreten des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum am 1. Januar 1994 ausgeübt hatte, in dessen Folge die Verordnung im Verhältnis zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Österreich an die Stelle des Abkommens getreten ist. Diese Verdrängung des Abkommens durch die Verordnung darf nach der angeführten Rechtsprechung nicht bewirken, dass dem Kläger die Rechte und Vergünstigungen genommen werden, die ihm nach dem Abkommen zustehen.

19 Dem steht auch nicht entgegen, dass der Rechtsstreit im Ausgangsverfahren ein System der Arbeitslosenversicherung betrifft, die Besonderheiten bei der Anwartschaftszeit aufweist, und nicht wie die angeführten Urteile eine Alters- oder Invaliditätsrente.

20 Die relativ kurze Anwartschaftszeit, die Voraussetzung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld ist, ist nämlich keine Besonderheit dieser Versicherungsart. Manche Invaliditätsrenten, bei denen die Höhe der Leistungen unabhängig von der Dauer der Versicherungszeit ist, folgen einem vergleichbaren Schema.

21 Zudem bewirkt der bloße Umstand, dass der Betroffene seine Berufstätigkeit zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung vorübergehend unterbrochen hatte, nicht, dass er die Rechte aus den Abkommen verliert.

22 Vielmehr liegt der Beginn der Rahmenfrist nach deutschem Recht, der sich nach dem Zeitpunkt der Antragstellung des Klägers bestimmt, vor dem Inkrafttreten der Verordnung am 1. Januar 1994. Im Übrigen steht fest, dass der Kläger zu diesem Zeitpunkt nach den Bestimmungen des Abkommens die Anwartschaftszeit nach deutschem Recht erfüllte. Deshalb konnte er darauf vertrauen, dass sein auf dem Abkommen beruhender Anspruch auf Arbeitslosengeld in Deutschland fortbestand.

23 Daher ist auf die Vorlagefrage zu antworten, dass die Artikel 6 und 7 der Verordnung der Anwendung der Bestimmungen eines für den Versicherten günstigeren zwischenstaatlichen Abkommens auf dem Gebiet der Arbeitslosenversicherung dann nicht entgegenstehen, wenn dieser sein Recht auf Freizügigkeit vor Inkrafttreten der Verordnung ausgeübt hat, auch wenn infolge einer Rahmenfrist in dem nationalen Recht, nach dem sich die Ansprüche des Versicherten bestimmen, ein Leistungsanspruch nicht in vollem Umfang aus der Zeit vor diesem Inkrafttreten hergeleitet werden kann.

Kosten

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

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

auf die ihm vom Bundessozialgericht mit Beschluss vom 21. Januar 1999 vorgelegte Frage für Recht erkannt:

Die Artikel 6 und 7 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, in der durch die Verordnung (EWG) Nr. 2001/83 des Rates vom 2. Juni 1983 geänderten und aktualisierten Fassung, geändert durch die Verordnung (EWG) Nr. 2332/89 des Rates vom 18. Juli 1989, stehen der Anwendung der Bestimmungen eines für den Versicherten günstigeren zwischenstaatlichen Abkommens auf dem Gebiet der Arbeitslosenversicherung dann nicht entgegen, wenn dieser sein Recht auf Freizügigkeit vor Inkrafttreten der Verordnung ausgeübt hat, auch wenn infolge einer Rahmenfrist in dem nationalen Recht, nach dem sich die Ansprüche des Versicherten bestimmen, ein Leistungsanspruch nicht in vollem Umfang aus der Zeit vor diesem Inkrafttreten hergeleitet werden kann.

Gulmann Skouris Puissochet

Schintgen Macken

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 9. November 2000.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident

C. Gulmann