SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS FRANCESCO CAPOTORTI VOM 10. NOVEMBER 1977 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Der Fall Kuyken, auf den sich diese Schlußanträge beziehen, wirft — ebenso wie vor kurzem die Rechtssache Beerens — die Frage der Auswirkung des Sozialrechts der Gemeinschaft im Bereich der Unterstützung bei Arbeitslosigkeit auf. Bekanntlich kann in diesem Bereich auf der Ebene des staatlichen Rechts zwischen der eigentlichen Sozialversicherung und der Sozialhilfe unterschieden werden; ebenso ist bekannt, daß die Voraussetzungen für einen Anspruch auf Unterstützung bei Arbeitslosigkeit von Staat zu Staat erheblich voneinander abweichen und daß es innerhalb jedes Mitgliedstaats verschiedene Arten der Leistungen bei Arbeitslosigkeit geben kann. Es ist deshalb wichtig festzustellen, in welchen Fällen und in welchen Grenzen ein Arbeitsloser, der mit mehreren Mitgliedstaaten in Berührung gekommen ist, sich auf die Gemeinschaftsverordnungen über die soziale Sicherheit berufen kann. Auf die bedauerliche Aktualität des Themas brauche ich nicht hinzuweisen.

Die Frage, um die es heute geht, betrifft einen belgischen Staatsangehörigen, der, nachdem er im Jahr 1971 in Belgien die höhere Schule abgeschlossen hatte, die Hogere Technische School in Apeldoorn in den Niederlanden besuchte und dort am 24. Juni 1976 das Diplom des Ingenieurs einer höheren Technischen Lehranstalt erwarb. Herr Kuyken kehrte anschließend nach Belgien zurück, und da er dort keine Arbeit fand, stellte er am 28. Oktober 1976 beim Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening einen Antrag auf Gewährung von Arbeitslosenunterstützung nach Artikel 124 der belgischen Königlichen Verordnung vom 20. Dezember 1963. Diese Vorschrift sieht die Gewährung einer Arbeitslosenunterstützung an Arbeitnehmer unter 25 Jahren, die die Ausbildung an einer vom belgischen Staat errichteten, anerkannten oder subventionierten Unterrichtsanstalt beendet haben, vor, sofern unter anderem nicht mehr als ein Jahr zwischen dem Ende der Ausbildung und dem Antrag auf Unterstützung verstrichen ist und der Betroffene vor diesem Antrag mindestens 75 Tage lang als Arbeitnehmer beschäftigt oder mindestens während derselben Dauer in die Liste der Arbeitsuchenden eingetragen war, ohne eine seiner beruflichen Befähigung angemessene Stellung abgelehnt zu haben.

Aber wie gesagt, hatte Herr Kuyken seine Ausbildung in Belgien im Jahr 1971 beendet, und der Antrag auf Arbeitslosenunterstützung war folglich lange nach Ablauf der in der belgischen Bestimmung vorgesehenen Frist von einem Jahr gestellt worden. Der belgische Versicherungsträger war ferner der Ansicht, daß der erwähnte Artikel 124 der Königlichen Verordnung vom 20. Dezember 1963 eine Berücksichtigung der Ausbildungszeiten des Betroffenen in den Niederlanden nicht ermögliche. Der Antrag des Herrn Kuyken wurde folglich durch Bescheid des Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening am 20. Januar 1977 abgelehnt.

Diesen Bescheid focht der Betroffene bei der Arbeidsrechtbank Hasselt an. Das Gericht hat mit Urteil vom 18. Mai 1977 gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag dem Gerichtshof die folgende Frage vorgelegt:

„Ist Artikel 124 der Königlichen Verordnung vom 20. Dezember 1963 zur Regelung der Arbeitslosigkeit in Belgien mit

1 — Aus dem Italienischen übersetzt.

Wortlaut und Sinn der einschlägigen gemeinschaftsrechtlichen Regelung, welche die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft zum Ziel hat, vereinbar,

— soweit er belgische Staatsangehörige betrifft, die in einem der Mitgliedstaaten studiert haben,
— soweit er Nichtbelgier betrifft, die Staatsangehörige eines Mitgliedstaats sind,

oder ist Artikel 124 der Königlichen Verordnung vom 20. Dezember 1963 — unmittelbar oder mittelbar — ein Hindernis für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer in der Gemeinschaft?"

Es ist klar, daß die Frage so, wie sie wörtlich formuliert ist, nicht untersucht werden kann, denn bekanntlich ist im Vorabentscheidungsverfahren nicht darüber zu befinden, ob innerstaatliche Vorschriften im Hinblick auf das Gemeinschaftsrecht rechtmäßig sind oder nicht. Aber es ist auch klar, daß die Arbeidsrechtbank Hasselt der Sache nach vor allem eine Frage der Auslegung des Gemeinschaftsrechts aufgeworfen hat. Es geht um die Klärung der Frage, ob das Gemeinschaftsrecht — insbesondere die von dem belgischen Gericht in seiner Vorlageentscheidung angeführte Verordnung Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 — für die Zwecke der Begründung eines Anspruchs auf Arbeitslosenunterstützung zugunsten eines Hochschulabsolventen, der auf der Suche nach seiner ersten Beschäftigung ist, die Gleichstellung einer in einem anderen Mitgliedstaat zurückgelegten Ausbildungszeit mit einer in Belgien zurückgelegten Ausbildungszeit anordnet. Allgemeiner — und im Hinblick auf den zweiten Teil der Frage der Arbeidsrechtbank Hasselt — wird festzustellen sein, ob das Gemeinschaftsrecht den Mitgliedstaaten im Namen des Grundsatzes der Freizügigkeit der Arbeitnehmer verbietet, die Gewährung der Arbeitslosenunterstützung zugunsten von Hochschulabsolventen, die auf der Suche nach der ersten Stellung sind, allein auf diejenigen jungen Arbeitslosen zu beschränken, die ihre Ausbildung an einer Unterrichtsanstalt desselben Staates, von dem die Unterstützung zu leisten wäre, abgeschlossen haben.

2. Zur Frage der Unterstützung bei Arbeitslosigkeit heißt es in der Präambel der Verordnung Nr. 1408/71 (neunte Begründungserwägung): „Um für die Mobilität der Arbeitskräfte bessere Voraussetzungen zu schaffen, ist künftig eine stärkere Koordinierung zwischen den Systemen der Arbeitslosenversicherung und Arbeitslosenhilfe aller Mitgliedstaaten notwendig; um die Arbeitssuche in den einzelnen Mitgliedstaaten zu erleichtern, ist es deshalb vor allem angebracht, dem arbeitslosen Arbeitnehmer für eine begrenzte Zeit die Leistungen bei Arbeitslosigkeit nach den Rechtsvorschriften des Mitgliedstaats zu gewähren, die für ihn zuletzt gegolten haben."

Die Artikel 67 bis 71 dieser Verordnung, die im sechsten Kapitel mit der Überschrift „Arbeitslosigkeit" enthalten sind, sind unter Berücksichtigung dieser allgemeinen Gedanken zu verstehen. In Übereinstimmung mit Artikel 51 EWG-Vertrag sollen diese Artikel im wesentlichen den Arbeitnehmern, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, die Zusammenrechnung aller nach den nationalen Rechtsvorschriften der verschiedenen Mitgliedstaaten zurückgelegten Versicherungs- und Beschäftigungszeiten für den Erwerb und die Aufrechterhaltung des Anspruchs auf Leistungen bei Arbeitslosigkeit sichern (Art. 67); außerdem soll der Anspruch auf diese Leistungen auch erhalten bleiben, wenn sich der Arbeitnehmer von einem Mitgliedstaat in einen anderen begibt (Art. 69).

Die Verordnung Nr. 1408/71 soll also offensichtlich für *Arbeitnehmer* gelten, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, oder genauer gesagt, wie es in der vierten Begründungserwägung heißt, „für alle Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten . . ., die im Rahmen der für Arbeitnehmer geschaffenen Systeme der sozialen Sicherheit versichert sind". Deshalb

können sich grundsätzlich Studenten oder frühere Studenten als solche nicht auf sie berufen, sofern es keine innerstaatlichen Vorschriften gibt, die für die Zwecke der Gewährung sozialer Leistungen der in der vorgenannten Verordnung vorgesehenen Art Studenten oder frühere Studenten Arbeitnehmern gleichstellen.

Für die Anwendung der Regel der Zusammenrechnung des Artikels 67 der erwähnten Verordnung wäre also zunächst Voraussetzung, daß der Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung in dem Mitgliedstaat, in dem der Hochschulabsolvent die Unterstützung beantragt, von der Zurücklegung einer bestimmten Versicherungs- oder Beschäftigungszeit oder gegebenenfalls auch von der Zurücklegung einer damit gleichgestellten Ausbildungszeit abhinge. Zweitens wäre es nötig, daß der Betroffene nach den Rechtsvorschriften eines anderen Mitgliedstaats Versicherungs- oder Beschäftigungszeiten, möglicherweise auch Ausbildungszeiten, die Beschäftigungszeiten gleichgestellt werden, zurückgelegt hätte. Im vorliegenden Fall sieht aber die belgische Regelung, auf die sich das vorlegende Gericht bezieht, keinerlei Gleichstellung der in Belgien zurückgelegten Ausbildungszeiten mit Beschäftigungszeiten vor; sie beschränkt sich, wie gesagt, darauf vorzusehen, daß eine Arbeitslosenunterstützung an diejenigen gezahlt wird, die (vor nicht mehr als einem Jahr) eine Ausbildungszeit an einer belgischen Unterrichtsanstalt beendet haben und *außerdem* während mindestens 75 Tagen als Arbeitnehmer beschäftigt oder in die Liste der Arbeitsuchenden eingetragen waren. Das niederländische Recht stellt seinerseits — wie die Kommission in ihrem Schriftsatz erklärt hat — für die Begründung eines Anspruchs auf Arbeitslosenunterstützung Studienzeiten Beschäftigungszeiten keineswegs gleich.

Ich möchte hier anmerken, daß sich in der belgischen Regelung für die Arbeitslosenunterstützung zugunsten der Hochschulabsolventen, die auf der Suche nach der ersten Stellung sind, Gesichtspunkte finden, die vielleicht dazu veranlassen könnten, diese Regelung als eine Maßnahme der Sozialhilfe und nicht der Sozialversicherung anzusehen. Aber diese Gesichtspunkte genügen sicher nicht, um anzunehmen, daß die fragliche Art der Arbeitslosenunterstützung nach Artikel 4 Absatz 4 der Verordnung Nr. 1408/71, der die Sozialhilfe von der Anwendung der Verordnung ausschließt, ganz aus dem Anwendungsbereich dieser Verordnung herausfällt. Hierfür sprechen zumindest zwei Gründe: Erstens hat Belgien in der Erklärung über den Geltungsbereich der Verordnung (entsprechend Art. 5 der Verordnung) die „Rechtsvorschriften über die Arbeitslosenversicherung" *insgesamt* als von der Verordnung erfaßt genannt; zweitens hat der Gerichtshof die Haltung eingenommen, daß eine Ähnlichkeit zwischen bestimmten in ihrer Natur ungewissen sozialen Leistungen und den Leistungen, auf die die Gemeinschaftsverordnungen über die soziale Sicherheit abzielen, als genügend angesehen wird, um erstere in den Anwendungsbereich der Verordnung fallen zu lassen. Insoweit ist das Urteil vom 22. Juni 1972 in der Rechtssache 1/72 (Frilli/Belgien — Slg. 1972, 457 ff.) zu nennen, nach dem nationale Rechtsvorschriften, die sich den Vorschriften über die Sozialhilfe annähern (besonders weil sie die Bedürftigkeit als wesentliche Anwendungsvoraussetzung aufstellen und keinerlei Berufstätigkeits-, Mitgliedschafts- oder Beitragszeiten fordern), dennoch insofern der sozialen Sicherheit im Sinne der Verordnung Nr. 3 nahekommen, als sie die für die Fürsorge kennzeichnende Beurteilung nach dem Einzelfall nicht vorsehen und den Begünstigten eine gesetzlich umschriebene Stellung einräumen, die ihnen einen Anspruch auf eine der von Artikel 2 dieser Verordnung erfaßten Altersrente ähnlicher Leistung gibt. Ebenso äußerte sich der Gerichtshof später in den Urteilen vom 9. Oktober 1974 in der Rechtssache 24/74 (CRAM-Biason — Slg. 1974, 999 ff.) und vom 13. November 1974 in der Rechtssache 39/74 (Costa/Belgien — Slg. 1974, 1251 ff.).

Was schließlich den Fall der Beibehaltung des Anspruchs auf soziale Leistungen bei Arbeitslosigkeit betrifft, so setzt dies nach dem erwähnten Artikel 69 offensichtlich voraus, daß der Arbeitslose „Arbeitnehmer" im Sinne der Verordnung Nr. 1408/71 ist, die im Recht eines Mitgliedstaats für die Begründung eines Leistungsanspruchs aufgestellten Voraussetzungen erfüllt, sich in einen anderen Mitgliedstaat begeben hat, um dort eine Beschäftigung zu suchen, und die unter den Buchstaben a, b und c des Artikels 69 Absatz 1 vorgesehenen Voraussetzungen erfüllt (daß er insbesondere vor seiner Abreise während mindestens vier Wochen bei der Arbeitsverwaltung als Arbeitsuchender gemeldet gewesen war). Um festzustellen, daß man sich im vorliegenden Fall sicher außerhalb des Anwendungsbereichs des Artikels 69 befindet, genügt es zu bemerken, daß es sich nicht nur um einen früheren Studenten handelt, der einem Arbeitnehmer nicht gleichgestellt war, sondern daß dieser auch in dem Staat, in dem er seine Studien abgeschlossen hatte (in den Niederlanden), keinerlei Anspruch auf Leistungen bei Arbeitslosigkeit erworben hatte.

Man könnte noch fragen, ob nicht die Vorschrift des Artikels 71 Absatz 1 Buchstabe b Unterabsatz ii der Verordnung Nr. 1408/71 Anwendung finden könnte, nach der „Arbeitnehmer, die nicht Grenzgänger sind und die sich der Arbeitsverwaltung des Mitgliedstaats zur Verfügung stellen, in dessen Gebiet sie wohnen, oder in das Gebiet dieses Staates zurückkehren, ... bei Vollarbeitslosigkeit Leistungen nach den Rechtsvorschriften dieses Staates [erhalten], als ob sie dort zuletzt beschäftigt gewesen wären".

Unterstellen wir auch, man könnte in weiter Auslegung der vom Gerichtshof in seinem Urteil vom 17. Februar 1977 in der Rechtssache 76/76 (Di Paolo — Slg. 1977, 315) aufgestellten Kriterien annehmen, daß der Betroffene trotz seiner langen Abwesenheit den Wohnsitz in seinem Herkunftsland (Belgien) beibehalten hätte. Selbst dann wäre die oben zitierte Bestimmung nicht anwendbar.

Aus ihrem ersten Teilsatz und aus dem Titel („Arbeitslose, die während ihrer letzten Beschäftigung in einem anderen als dem zuständigen Mitgliedstaat wohnten"), in dem die Vorschrift steht, ergibt sich nämlich, daß auch vorausgesetzt wird, daß der Betroffene in dem Land, in dem er seine Arbeit oder seine gleichgestellte Tätigkeit ausgeübt hat, den Anspruch auf Leistungen bei Arbeitslosigkeit erworben hat. Die genannte Bestimmung beschränkt sich darauf, für bestimmte Fälle eine Abweichung von der Regel des vorangehenden Artikels 67 Absatz 3 vorzusehen, nach welcher der Arbeitslose Leistungen bei Arbeitslosigkeit nur verlangen kann, wenn er unmittelbar zuvor nach den Rechtsvorschriften, nach denen die Leistungen beantragt werden, Versicherungs- oder Beitragszeiten zurückgelegt hat. Und die Abweichung besteht nur darin, daß dem Arbeitnehmer gestattet wird, die Leistungen von dem Staat des Wohnorts statt von dem Staat, in dem er zuletzt Versicherungs- oder Beitragszeiten zurückgelegt hat, zu verlangen.

Man muß also feststellen, daß die Vorschriften der Verordnung Nr. 1408/71 über die Arbeitslosigkeit nicht so ausgelegt werden können, daß sie jemandem, der in einem Mitgliedstaat eine Ausbildungszeit zurückgelegt hat, Anspruch auf eine Arbeitslosenunterstützung einräumen, die ein anderer Mitgliedstaat denjenigen gewährt, die ihre Ausbildung an einer Unterrichtsanstalt dieses Staates abgeschlossen haben und auf der Suche nach der ersten Stellung sind.

3. Entsprechend der Formulierung der von dem belgischen Gericht vorgelegten Frage bleibt zu untersuchen, ob die Grenzen, die eine innerstaatliche Regelung für die Gewährung der Arbeitslosenunterstützung an junge Hochschulabsolventen ohne Arbeit in der angegebenen Weise zieht, als mit dem gemeinschaftsrechtlichen Grundsatz des Diskriminierungsverbots oder auch mit den Grundsätzen der Freizügigkeit der Arbeitnehmer und des freien Dienstleistungsverkehrs innerhalb

der Gemeinschaft unvereinbar angesehen werden können.

Es ist vor allem hervorzuheben, daß die betreffende belgische Königliche Verordnung keinerlei Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit des Hochschulabsolventen vorsieht. Die Voraussetzung des Abschlusses eines Studiengangs an einer vom belgischen Staat errichteten, anerkannten oder subventionierten Unterrichtsanstalt gilt unterschiedslos für die Staatsangehörigen dieses Staates wie für Ausländer, wie sich aus dem erwähnten Artikel 124 der Verordnung ergibt. Es ist jedenfalls zu berücksichtigen, daß die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften, die tatsächlich die Gleichbehandlung von inländischen und ausländischen Arbeitnehmern gewährleisten, im Fall eines früheren Studenten, der auf der Suche nach der ersten Stellung ist, nicht anwendbar sind, weil sie ein bestehendes oder früheres Arbeitsverhältnis zur Voraussetzung haben. Deshalb kommt die Anwendung von Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft, wonach die Wanderarbeitnehmer in dem Staat, in dem sie beschäftigt sind, die gleichen sozialen Vergünstigungen genießen wie die inländischen Arbeitnehmer, im vorliegenden Fall nicht in Betracht.

Beschränkungen, wie sie Artikel 124 der Königlichen Verordnung vom 20. Dezember 1963 enthält, bergen zweifellos die Gefahr, daß belgische Bürger davon abgehalten werden, in anderen Mitgliedstaaten zu studieren. Ich glaube jedoch nicht, daß dies genügt, um eine Verletzung des Diskriminierungsverbots zu begründen. Nur wenn die Tätigkeit eines Studenten der eines Arbeitnehmers gleichgestellt wäre, könnte man sich auf die Vorschriften des EWG-Vertrags, insbesondere auf die Artikel 48 bis 51, die die Arbeitnehmer schützen sollen, berufen. Es ist jedoch bereits festgestellt worden, daß eine derartige Gleichstellung nicht existiert.

Man könnte sich auch nicht auf die Vorschriften über den freien Dienstleistungsverkehr berufen, denn diese sollen Beschränkungen der Freizügigkeit zwischen den Mitgliedstaaten für die Dienstleistenden und nicht für Leistungsempfänger verhindern, als welche diejenigen angesehen werden können, die sich zu Studienzwecken ins Ausland begeben (vgl. insoweit die Schlußanträge des Generalanwalts Trabucchi in der Rechtssache 118/75 — Watson und Belmann — Slg. 1976, 1200).

Im Ergebnis zwingen das Fehlen einer entsprechenden Harmonisierung der Politik und der nationalen Rechtsvorschriften im Sozialbereich und insbesondere das Fehlen jedweder gemeinschaftsrechtlichen Koordinierungsvorschrift im Bereich der Sozialhilfe für stellungslose Hochschulabsolventen zu der Feststellung, daß die Rechtsvorschriften der einzelnen Mitgliedstaaten, wenn sie soziale Vergünstigungen für diesen Personenkreis vorsehen, ihren Anwendungsbereich frei festsetzen und ihn auf Sachverhalte und Situationen, die sich im Inland verwirklicht haben, beschränken und folglich ähnliche Sachverhalte, die sich in anderen Staaten verwirklicht haben, ausschließen können.

4. Aus diesen Gründen schlage ich dem Gerichtshof abschließend vor, in Beantwortung der gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag von der Arbeidsrechtbank Hasselt mit Urteil vom 18. Mai 1977 gestellten Frage zu erkennen, daß weder der Vertrag zur Gründung der EWG noch die Gemeinschaftsverordnungen über die soziale Sicherheit und die Freizügigkeit der Arbeitnehmer einem

Mitgliedstaat vorschreiben, für die Gewährung einer Leistung bei Arbeitslosigkeit an Hochschulabsolventen, die nach Abschluß ihres Studiums auf der Suche nach der ersten Stellung sind, im Ausland zurückgelegte Ausbildungszeiten den im Inland zurückgelegten Ausbildungszeiten gleichzustellen.