# SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

vom 14. März 1996 *

1. In der vorliegenden Rechtssache wirft die Kommission dem Königreich Belgien vor, gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 48 EG-Vertrag und aus den Artikeln 3 und 7 der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft [1] (nachstehend: Verordnung) verstoßen zu haben.

2. Diesen Verstoß habe das Königreich Belgien dadurch begangen, daß es bestimmte nationale Vorschriften beibehalten habe, durch die der Zugang junger Menschen zur Beschäftigung finanziell oder auf andere Weise gefördert werde, wenn diese ihre höhere Schulausbildung an einer vom belgischen Staat oder einer seiner Gemeinschaften errichteten, anerkannten oder subventionierten Lehranstalt abgeschlossen hätten. Nach Auffassung der Kommission stellt diese Regelung eine versteckte Diskriminierung nichtbelgischer Schulabgänger aus der Gemeinschaft gegenüber belgischen Schulabgängern dar, da vor allem letztere diese Voraussetzung erfüllten.

3. Konkret beantragt die Kommission, „festzustellen, daß das Königreich Belgien dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 48 EG-Vertrag und aus den Artikeln 3 und 7 der Verordnung Nr. 1612/68 verstoßen hat,

— daß es zum einen gemäß Artikel 124 der Königlichen Verordnung vom 20. Dezember 1963, ersetzt durch Artikel 36 der Königlichen Verordnung vom 25. November 1991 zur Regelung der Arbeitslosigkeit die Gewährung des Überbrückungsgelds an Schulabgänger davon abhängig gemacht hat, daß diese ihre höhere Schulausbildung an einer vom belgischen Staat (oder einer seiner Gemeinschaften) subventionierten oder anerkannten Lehranstalt abgeschlossen haben, und

— daß es zum anderen gleichzeitig den Arbeitgebern einen Anreiz gegeben hat, die Empfänger dieser Leistung einzustellen, indem es in den Artikeln 81 bis 84 des Gesetzes vom 22. Dezember 1977 und 2 bis 9 der Königlichen Verordnung Nr. 123 vom 30. Dezember 1982 vorgesehen hat, daß der Staat in diesem Fall die Vergütung und die Sozialversicherungsbeiträge für diese Arbeitnehmer trägt, sofern sie wegen Vollarbeitslosigkeit Leistungen erhalten".

## Die streitigen nationalen Rechtsvorschriften

4. Die nationalen Rechtsvorschriften, deren gleichzeitige Anwendung die behauptete

* Originalsprache: Spanisch.

1 — ABl. L 257, S. 2.

Vertragsverletzung darstellen soll, können in zwei Gruppen eingeteilt werden: diejenigen, die das „Überbrückungsgeld" betreffen, und diejenigen, die sich auf die besonderen Programme zum Abbau der Arbeitslosigkeit beziehen.

5. Zu ersteren gehört Artikel 124 der Königlichen Verordnung vom 20. Dezember 1963, der folgendes bestimmt:

„Schulabgänger erhalten Leistungen bei Arbeitslosigkeit, wenn sie eine Schulausbildung mit Vollzeitunterricht der Sekundarstufe II oder der fach- oder berufsbildenden Sekundarstufe I an einer vom belgischen Staat errichteten, anerkannten oder subventionierten Lehranstalt abgeschlossen ... haben."

6. Artikel 36 der Königlichen Verordnung vom 25. November 1991 zur Regelung der Arbeitslosigkeit trat an die Stelle von Artikel 124 der vorgenannten Königlichen Verordnung und ersetzte die frühere „Leistung bei Arbeitslosigkeit" zugunsten von Schulabgängern durch das jetzige „Überbrückungsgeld". Er bestimmt:

„Der Schulabgänger hat Anspruch auf das Übergangsgeld, wenn er folgende Voraussetzungen erfüllt:

1. Er ist nicht mehr schulpflichtig;

2. a) er hat entweder eine Schulausbildung mit Vollzeitunterricht der Sekundarstufe II oder der fach- oder berufsbildenden Sekundarstufe I an einer von einer Gemeinschaft errichteten, anerkannten oder subventionierten Lehranstalt abgeschlossen;

   b) oder vor dem zuständigen Prüfungsausschuß einer Gemeinschaft ein Abschlußdiplom oder -zeugnis für die unter a genannte Ausbildung erworben;

..."

7. Was die Beschäftigungspolitik betrifft, wurde in das Gesetz vom 22. Dezember 1977 über den Haushalt 1977/78 ein Kapitel mit der Bezeichnung „Programm zum

Abbau der Arbeitslosigkeit" aufgenommen, und in dem als „Besonderer zeitlich begrenzter Rahmen" überschriebenen Abschnitt bestimmt Artikel 81 folgendes:

„(1) Der Staat kann die Vergütung und die entsprechenden Sozialversicherungsbeiträge für die Arbeitnehmer übernehmen, die von Initiatoren von Vorhaben [2] zur Ausführung von Tätigkeiten beschäftigt werden, die einem kollektiven Interesse entsprechen, und die aus folgenden Arbeitssuchenden rekrutiert werden:

1. Vollarbeitslose [3], die Leistungen erhalten;

2. Die Vollarbeitslosen, die unter Artikel 123 Absatz 5 der Königlichen Verordnung vom 20. Dezember 1963 über Beschäftigung und Arbeitslosigkeit fallen;

..."

8. Gemäß Artikel 87 des genannten Gesetzes übernimmt das Office national de l'emploi (Staatliches Arbeitsamt) die Zahlung der Vergütung für diese Arbeitnehmer.

9. Das Office national de l'emploi wird demgemäß im Hinblick auf die Anwendung der steuerrechtlichen und sozialversicherungsrechtlichen Vorschriften als Arbeitgeber dieser Arbeitnehmer angesehen. Die Erfüllung der Verpflichtung der Arbeitgeber aufgrund dieser Bestimmungen — einschließlich derjenigen über Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten — sowie hinsichtlich der Mitgliedschaft und der Beitragszahlung und hinsichtlich der Einkommenssteuer obliegt also dem Office national l'emploi, was die von den Initiatoren von Vorhaben in dem „besonderen zeitlich begrenzten Rahmen" eingestellten Arbeitnehmer betrifft [4].

10. Schließlich sieht die Königliche Verordnung Nr. 123 vom 30. Dezember 1982 über die Einstellung von Arbeitslosen zur Beschäftigung im Rahmen bestimmter Vorhaben des wirtschaftlichen Aufschwungs zugunsten kleiner und mittlerer Unternehmen folgendes vor:

„Artikel 2 Absatz 1. Im Rahmen des Haushalts kann der Staat während dieses Zeitraums von höchstens zwei Jahren in dem in Artikel 3 Absatz 2 vorgesehenen Umfang die Vergütungen und die entsprechenden Sozial-

2 — Gemäß der Königlichen Verordnung vom 8. Dezember 1978 in der Fassung der Königlichen Verordnung Nr. 472 vom 28. Oktober 1986 konnten „Initiatoren von Vorhaben" sein: der Staat, die Provinzen, die Ballungsräume, die Gemeindezusammenschlüsse, die Gemeindeverbände, die ihnen unterstellten öffentlichen Einrichtungen, die Einrichtungen öffentlichen Interesses und die Vereine ohne Gewinnzweck.

3 — „Vollarbeitslose" sind nach den belgischen Rechtsvorschriften Arbeitslose, die in keinerlei Arbeitsverhältnis stehen. Besteht ein solches Arbeitsverhältnis, ist der Arbeitsvertrag jedoch ganz oder teilweise ausgesetzt (aus Gründen höherer Gewalt, wegen technischen Zwischenfällen, Aussperrung usw.) ist der betroffene Arbeitnehmer nur „Teilarbeitsloser".

4 — Diese Initiatoren haben also in Wirklichkeit nicht alle für die eigentlichen Unternehmer charakteristischen Verpflichtungen zu erfüllen.

versicherungsbeiträge [5] der in Artikel 5 genannten, für die Verwirklichung eines Vorhabens eingestellten Arbeitnehmer übernehmen.

...

Artikel 5. Die in der vorliegenden Verordnung genannten Stellen können nur von Vollarbeitslosen, die Leistungen erhalten, besetzt werden.

Für die Anwendung dieses Artikels werden auch die von den öffentlichen Behörden beschäftigten Arbeitslosen, die innerhalb des besonderen zeitlich begrenzten Rahmens beschäftigten Arbeitnehmer und die im dritten Arbeitszyklus eingestellten Arbeitnehmer als Vollarbeitslose angesehen."

**Die angeblich verletzten Gemeinschaftsvorschriften**

11. Artikel 48 EG-Vertrag gewährleistet die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft. Gemäß seinem Absatz 2 umfaßt die Freizügigkeit die Abschafffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten in bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen.

12. In Durchführung dieses allgemeinen Grundsatzes bestimmt Artikel 1 der Verordnung Nr. 1612/68:

„(1) Jeder Staatsangehörige eines Mitgliedstaats ist ungeachtet seines Wohnorts berechtigt, eine Tätigkeit im Lohn- oder Gehaltsverhältnis im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats nach den für die Arbeitnehmer dieses Staates geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften aufzunehmen und auszuüben.

(2) Er hat insbesondere im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats mit dem gleichen Vorrang Anspruch auf Zugang zu den verfügbaren Stellen wie die Staatsangehörigen dieses Staates."

13. Artikel 3 der Verordnung bestimmt:

„(1) Rechts- und Verwaltungsvorschriften oder Verwaltungspraktiken eines Mitgliedstaats,

— die das Stellenangebot und das Arbeitsgesuch, den Zugang zur Beschäftigung

5 — Der Anteil des Gehalts und der Sozialversicherungsbeiträge, der dem Staat obliegt, hängt von verschiedenen in dieser Königlichen Verordnung und anderen später erlassenen Königlichen Verordnungen niedergelegten Kriterien ab. Der Prozentsatz beträgt je nach Fall 50 %, 75 % oder 100 %.

und deren Ausübung durch Ausländer einschränken oder von Bedingungen abhängig machen, die für Inländer nicht gelten,

— oder die, ohne auf die Staatsangehörigkeit abzustellen, ausschließlich oder hauptsächlich bezwecken oder bewirken, daß Angehörige der übrigen Mitgliedstaaten von der angebotenen Stelle ferngehalten werden,

finden im Rahmen dieser Verordnung keine Anwendung.

..."

14. Artikel 7 der Verordnung bestimmt schließlich:

„(1) Ein Arbeitnehmer, der Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats ist, darf auf Grund seiner Staatsangehörigkeit im Hoheitsgebiet der anderen Mitgliedstaaten hinsichtlich der Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen, insbesondere im Hinblick auf Entlohnung, Kündigung und, falls er arbeitslos geworden ist, im Hinblick auf berufliche Wiedereingliederung oder Wiedereinstellung, nicht anders behandelt werden als die inländischen Arbeitnehmer.

(2) Er genießt dort die gleichen sozialen und steuerlichen Vergünstigungen wie die inländischen Arbeitnehmer.

..."

## Einleitende Bemerkungen zum Standpunkt der Kommission

15. Weder der mit Gründen versehenen Stellungnahme noch der Klageschrift kann mit Sicherheit entnommen werden, ob die Kommission den Gegenstand ihrer Klage auf die Kinder von Wanderarbeitnehmern beschränken wollte; ihre Argumente im Zusammenhang gelesen und ihre am Ende ihrer Klageschrift gestellten Anträge erlauben es ebensowenig, die Zweideutigkeit völlig auszuräumen.

16. Die Kommission hat nämlich ausdrücklich auf die Kinder von Wanderarbeitnehmern als eine genau bestimmte Gruppe von Personen Bezug genommen, als sie sich gegen die gleichzeitige Anwendung der belgischen Rechtsvorschriften gewandt hat, die zum einen die Gewährung des Überbrückungsgelds vom Besitz eines Abschlußzeugnisses einer belgischen höheren Lehranstalt abhängig machen und zum anderen den Schulabgängern, die eine solche Leistung erhalten, eine bevorzugte Stellung beim Zugang zur Beschäftigung einräumen.

17. In ihrer Klagebeantwortung hat die belgische Regierung den „untrennbaren Zusammenhang zwischen dem Zugang zur Beschäftigung und dem Recht auf Überbrükkungsgeld" betont, das ihrem Vorbringen nach den Leistungen bei Arbeitslosigkeit gleichzustellen ist. Gerade auf diesen „engen Zusammenhang" habe sie, wie sie in ihrer Gegenerwiderung ausführt, ihre Verteidigung gestützt.

18. Die Erwiderung der Kommission auf die Klagebeantwortung hat zu einer gewissen Klarstellung in den Erörterungen der Parteien geführt, da dort ausgeführt wird, es sei „von größter Bedeutung, die beiden Rügen nicht zu vermischen, sondern im Gegenteil zwischen ihnen nach ihrem Inhalt, ihrer Rechtsgrundlage und den betroffenen Personen zu unterscheiden".

19. In demselben Sinn hat die Kommission in ihrer Antwort auf die schriftliche Frage des Gerichtshofes [6] wiederholt, es sei „von größter Bedeutung, zwischen den beiden Rügen zu unterscheiden, insbesondere was die betroffenen Personengruppen angeht".

20. Die Kommission hat also klargestellt, daß nur die zweite Rüge (hinsichtlich des Überbrückungsgelds) die unterhaltsberechtigten Kinder von Wanderarbeitnehmern betreffe, während die erste (hinsichtlich des Vorrangs beim Zugang zur Beschäftigung) alle Schulabgänger betreffe, die Staatsangehörige eines Mitgliedstaats seien.

21. Ich möchte meine Ausführungen in der gleichen Weise gliedern, werde jedoch die Reihenfolge, in der ich die beiden Rügen untersuche, umkehren. Ich werde also zunächst die Frage untersuchen, ob das Überbrückungsgeld eine soziale Vergünstigung darstellt, die den unterhaltsberechtigten Kindern von Wanderarbeitnehmern zu gewähren ist, unabhängig davon, in welchem Land sie ihre höhere Schulausbildung beendet haben. An zweiter Stelle und in einer allgemeineren Perspektive, wie sie von der Kommission befürwortet wird, werde ich die belgische Regelung über den Abbau der Arbeitslosigkeit der Schulabgänger in Verbindung mit den möglichen Empfängern des Überbrückungsgelds und der Freizügigkeit der Arbeitnehmer untersuchen.

## Das Überbrückungsgeld als „soziale Vergünstigung"

22. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes [7] „sind unter ‚sozialen Vergünstigungen' alle Vergünstigungen zu verstehen, die — ob sie an einen Arbeitsvertrag anknüpfen oder nicht — den inländischen Arbeitnehmern wegen ihrer objektiven Arbeitnehmereigenschaft oder einfach wegen ihres Wohnsitzes im Inland allgemein gewährt werden und deren Ausdehnung auf die Arbeitnehmer, die Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaats sind, deshalb als geeignet erscheint, deren Mobilität innerhalb der Gemeinschaft zu erleichtern".

23. Im Laufe der Jahre hat der Gerichtshof festgestellt, daß im Sinne von Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung z. B. die folgen-

6 — Der Gerichtshof hat die Kommission aufgefordert, klarzustellen, „ob der Gegenstand der beiden Rügen dahin zu verstehen ist, daß er auf die unterhaltsberechtigten Kinder von im belgischen Hoheitsgebiet beschäftigten Wanderarbeitnehmern aus der Gemeinschaft beschränkt ist, die Schulabgänger sind".

7 — Vgl. u. a. die Urteile vom 27. Mai 1993 in der Rechtssache C-310/91 (Schmid, Slg. 1993, I-3011) und vom 27. März 1985 in der Rechtssache 249/83 (Hoeckx, Slg. 1985, 973).

den Leistungen als soziale Vergünstigung anzusehen sind: zinslose Geburtsdarlehen, die von einer öffentlich-rechtlichen Kreditanstalt aufgrund staatlicher Richtlinien und mit finanzieller Unterstützung des Staates einkommensschwachen Familien zur Förderung der Geburtenhäufigkeit gewährt werden [8]; eine soziale Leistung, die alten Personen ein Mindesteinkommen garantierte [9]; eine soziale Leistung, die allgemein Personen, deren Einkünfte unzureichend sind und die nicht in der Lage sind, diese zu erhöhen, den notwendigen Lebensunterhalt sichert [10]; die Möglichkeit eines Wanderarbeitnehmers, zu erreichen, daß seinem ledigen Partner, der nicht Staatsangehöriger des Aufnahmestaats ist, gestattet wird, sich dort bei ihm aufzuhalten [11]; ein Stipendium für den Lebensunterhalt und die Ausbildung zur Durchführung eines Hochschulstudiums, das zu einem berufsqualifizierenden Abschluß führt [12]; Geburts- und Mutterschaftsbeihilfen [13] und Leistungen für Behinderte [14].

24. Das nach den belgischen Rechtsvorschriften den Schulabgängern gewährte Überbrückungsgeld stellt ebenfalls eine soziale Vergünstigung im Sinne des Artikels 7 Absatz 2 der Verordnung dar. Dies hat der Gerichtshof in dem Urteil Deak vom 20. Juni 1985 [15] ausdrücklich festgestellt.

25. Die in der Rechtssache Deak von der Cour de travail Lüttich (Belgien) vorgelegte Frage betraf ebenfalls dieses Überbrückungsgeld, das vom Office national de l'emploi Herrn Deak, einem jungen ungarischen Staatsangehörigen und Sohn einer italienischen Mutter, die ihrerseits eine in Belgien wohnhafte Wanderarbeitnehmerin war, versagt worden war. Grund für die Versagung des Überbrückungsgelds war, daß es sich bei dem arbeitsuchenden Schulabgänger nicht um einen Gemeinschaftsangehörigen handelte.

26. Der Gerichtshof folgte dem Vorbringen der Kommission und stellte fest, daß die Versagung des Überbrückungsgelds durch die belgischen Behörden nicht gegen die Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 [16] (die Gemeinschaftsregelung, die Gegenstand der Vorlagefrage des belgischen Gerichts war) verstößt, aber die Leistung eine soziale Vergünstigung im Sinne der Verordnung Nr. 1612/68 darstellt.

27. Die Erwägungen, aufgrund deren der Gerichtshof im Urteil Deak zu dieser Schlußfolgerung gelangte, waren folgende:

— Wie sich aus ständiger Rechtsprechung ergibt, umfaßt der Begriff der „sozialen Vergünstigungen" im Sinne des Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1612/68 alle Vergünstigungen, die — ob

8 — Urteil vom 14. Januar 1982 in der Rechtssache 65/81 (Reina, Slg. 1982, 33).

9 — Urteile vom 12. Juli 1984 in der Rechtssache 261/83 (Castelli, Slg. 1984, 3199)und vom 6. Juni 1985 in der Rechtssache 157/84 (Frascogna, Slg. 1985, 1739).

10 — Urteile vom 27. März 1985, Hoeckx, a. a. O. vgl. Fußnote 7, und in der Rechtssache 122/84 (Scrivner, Slg. 1985, 1207).

11 — Urteil vom 17. April 1986 in der Rechtssache 59/85 (Reed, Slg. 1986, 1283).

12 — Urteil vom 21. Juni 1988 in der Rechtssache 39/86 (Lair, Slg. 1988, 3161).

13 — Urteil vom 10. März 1993 in der Rechtssache C-111/91 (Kommission/Luxemburg, Slg. 1993, I-817).

14 — Urteil Schmid, a. a. O. vgl. Fußnote 7.

15 — Rechtssache 94/84, Slg. 1985, 1873.

16 — 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, S. 2).

sie an einen Arbeitsvertrag anknüpfen oder nicht — den inländischen Arbeitnehmern hauptsächlich wegen ihrer objektiven Arbeitnehmereigenschaft oder einfach wegen ihres Wohnorts im Inland gewährt werden.

— Es entspricht ferner ständiger Rechtsprechung [17], daß der in Artikel 7 der Verordnung Nr. 1612/68 verankerte Gleichbehandlungsgrundsatz ebenfalls bezweckt, die Diskriminierung der Verwandten absteigender Linie, denen der Arbeitnehmer Unterhalt gewährt, zu verhindern.

— Ein Arbeitnehmer, der seinen Kindern den Bezug der in den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten zur Unterstützung junger Arbeitsloser vorgesehenen Leistungen sichern möchte, sähe sich veranlaßt, nicht in dem Mitgliedstaat zu bleiben, in dem er Wohnung genommen und eine Beschäftigung gefunden hat, wenn dieser Staat seinen Kindern aufgrund ihrer ausländischen Staatsangehörigkeit die Gewährung dieser Leistungen verweigern könnte.

28. Somit ist, wie im Urteil Deak weiter feststellt wurde, „ein Mitgliedstaat nach Artikel 7 der Verordnung Nr. 1612/68 nicht berechtigt, den Kindern eines die Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaats besitzenden Arbeitnehmers, denen dieser Unterhalt gewährt, Leistungen, die in seinen Rechtsvorschriften zugunsten junger Arbeitsloser vorgesehen sind, deshalb zu verweigern, weil sie Ausländer sind".

29. Zwar kam es, wie die belgische Regierung anführt, im Urteil Deak nicht zur Prüfung des Erfordernisses, daß die jungen Arbeitsuchenden ihre Schulausbildung an einer belgischen Lehranstalt beendet haben, was Voraussetzung für die Gewährung der in Rede stehenden Leistung ist. Diese Untersuchung war in jenem Rechtsstreit nicht erforderlich, da Herr Deak seine höhere Schulausbildung in Belgien in einer Lehranstalt mit den genannten Eigenschaften abgeschlossen hatte und ihm nur deshalb, weil er nicht Gemeinschaftsangehöriger war, das Überbrückungsgeld versagt war.

30. Entscheidend ist meines Erachtens, daß dem Urteil Deak zwei für das vorliegende Verfahren erhebliche Schlußfolgerungen entnommen werden können:

a) daß es sich bei dem Überbrückungsgeld zweifellos um eine soziale Vergünstigung im Sinne des Artikels 7 der Verordnung handelt;

b) daß die Gewährung oder die Versagung dieser Vergünstigung für Schulabgänger, die Abkömmlinge von Wanderarbeitneh-

17 — Urteile vom 30. September 1975 in der Rechtssache 32/75 (Cristini, Slg. 1975, 1085) und vom 16. Dezember 1976 in der Rechtssache 63/76 (Inzirillo, Slg. 1976, 2057).

mern aus der Gemeinschaft sind, [18] nicht durch Fragen hinsichtlich ihrer Staatsangehörigkeit beeinflußt werden kann.

## Zur Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit bei der Gewährung dieser Leistung

31. Ihrem Wortlaut nach scheinen die belgischen Rechtsvorschriften über das Überbrückungsgeld grundsätzlich keine Faktoren zu enthalten, die diskriminierend auf die Staatsangehörigkeit der Begünstigten abstellen. Deren Feststellung erfolgt unter Bezugnahme auf einen Gesichtspunkt, der abstrakt gesehen nichts mit der Staatsangehörigkeit zu tun hat, nämlich daß sie ihre höhere Schulausbildung an einer vom belgischen Staat oder einer seiner Gemeinschaften errichteten, anerkannten oder subventionierten Lehranstalt abgeschlossen haben.

32. Um solche Bestimmungen und ihre Vereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht rechtlich beurteilen zu können, muß jedoch untersucht werden, ob sich hinter diesem Anschein der Neutralität eine versteckte Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verbirgt, die die Wanderarbeitnehmer und ihre Abkömmlinge benachteiligt.

33. Die Rechtsprechung des Gerichtshofes zu Diskriminierungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit durch die verschiedenen Vorschriften oder Verwaltungspraktiken der Mitgliedstaaten ist wohlbekannt. Im wesentlichen ergibt sich aus dieser Rechtsprechung, daß die Vorschriften über die Gleichbehandlung nicht nur offensichtliche Diskriminierungen aufgrund der Staatsangehörigkeit, sondern auch alle versteckten Formen der Diskriminierung, die durch die Anwendung anderer Unterscheidungsmerkmale tatsächlich zu dem gleichen Ergebnis führen, verbieten [19].

34. Was den Gegenstand der vorliegenden Klage betrifft, so sind unter den verbotenen Beschränkungen sowohl die unmittelbaren als auch die mittelbaren oder versteckten Beschränkungen zu verstehen, d. h. alle, die unter dem Anschein der Neutralität die jungen Arbeitsuchenden, die Inländer sind, begünstigen, und entsprechend die ausländischen Abkömmlinge von Wanderarbeitnehmern benachteiligen, die in gleicher Weise vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind.

35. Zu den Unterscheidungskriterien, die dem Anschein nach nicht auf den Faktor der „Staatsangehörigkeit" abstellen, jedoch in Wirklichkeit gegenüber den Wanderarbeit-

18 — Es ist unerheblich, ob die Kinder volljährig sind, denn wie im Urteil vom 18. Juni 1987 in der Rechtssache 316/85 (Lebon, Slg. 1987, 2811, Randnr. 13) festgestellt und im Urteil Schmid (a. a. O.) bestätigt worden ist, können sich die volljährigen Abkömmlinge eines Arbeitnehmers, denen dieser Unterhalt gewährt, auf das in Artikel 7 Absatz 2 gewährleistete Recht auf Gleichbehandlung berufen, um Anspruch auf eine in den Rechtsvorschriften des Aufnahmemitgliedstaats vorgesehene Sozialleistung zu erheben.

19 — Vgl. u. a. das Urteil vom 12. Februar 1974 in der Rechtssache 152/73 (Sotgiu, Slg. 1974, 151, Randnr. 11).

nehmern oder allgemein gegenüber den Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten diskriminierende Wirkungen haben, gehört insbesondere die Bedingung, daß die Kinder im Aufnahmemitgliedstaat wohnen müssen, um in den Genuß bestimmter sozialer Vergünstigungen gelangen zu können.

36. Diese Bedingung verstößt gegen das Gemeinschaftsrecht, weshalb der Gerichtshof festgestellt hat, daß Artikel 73 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1408/71 insoweit ungültig ist, als er den Wohnsitz der Kinder als Kriterium zur Bestimmung der anwendbaren Rechtsvorschriften im Bereich von Familienleistungen heranzieht [20].

37. Wenn im vorliegenden Fall die Kinder der Wanderarbeitnehmer ihre höhere Schulausbildung in Belgien beendet haben müssen, um Anspruch auf das Überbrückungsgeld zu haben, bedeutet dies, daß sie früher in Belgien gewohnt haben müssen, um Anspruch auf eine spätere soziale Vergünstigung zu haben.

38. Dieses Erfordernis erstreckt sich außerdem nicht nur auf das letzte Jahr der höheren Schulausbildung — auf das die streitigen belgischen Rechtsvorschriften unmittelbar Bezug nehmen —, sondern normalerweise auch auf die vorangehenden Schuljahre. Im allgemeinen haben nämlich nur diejenigen jungen Menschen eine echte Chance, ihre höhere Schulausbildung in Belgien abzuschließen, die zuvor mehrere Jahre lang eine Lehranstalt dieses Landes besucht haben. [21]

39. Nach dem Vorbringen der belgischen Regierung obliegt der Kommission die Beweislast, so daß sie zu beweisen und nicht nur zu behaupten hat, daß die Zahl der jungen Belgier, die dieses Erfordernis erfüllen, „anteilsmäßig viel höher ist" als die der nichtbelgischen jungen Menschen, die Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten sind.

40. Ich teile diesen Standpunkt nicht. Ich glaube im Gegenteil, daß weder weitere Erläuterungen noch weitere Statistiken erforderlich sind, um folgern zu können, daß die Schüler, die ihre höhere Schulausbildung an belgischen Lehranstalten abschließen, zum größeren Teil eben junge Belgier sind. [22]

41. Der Gerichtshof hat zwar gelegentlich Rechtsstreitigkeiten wegen angeblicher

20 — Urteil vom 15. Januar 1986 in der Rechtssache 41/84 (Pinna, Slg. 1986, 1).

21 — Der Umstand, daß bestimmte Studenten in belgischen Lehranstalten Grenzgänger sind, ist als solcher in der Praxis ohne Bedeutung.

22 — Außerdem sieht Artikel 43 Absatz 1 der Königlichen Verordnung vom 25. November 1991 über ausländische und staatenlose Arbeitnehmer vor, daß Artikel 36 (der das Überbrückungsgeld regelt) auf Ausländer nur aufgrund eines internationalen Übereinkommens anwendbar ist und daß er außerdem auf die Staatsangehörigen der in dem Gesetz vom 13. Dezember 1976 über die Billigung der bilateralen Abkommen im Bereich der Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer in Belgien aufgezählten Länder anwendbar ist.

Diskriminierungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit entschieden, indem er den Anteil der betroffenen nationalen Arbeitnehmer und den der Wanderarbeitnehmer verglich [23] oder sogar statistische Beweise zuließ [24]; üblicherweise stellt er jedoch auf die potentiell nachteilige Wirkung ab, die die nationalen Maßnahmen als solche für die Nichtstaatsangehörigen haben.

42. Zu diesem Zweck kann man analog die gleichen Überlegungen anwenden, die der Gerichtshof im Urteil Schumacker vom 14. Februar 1995 [25] im Hinblick auf eine andere Diskriminierung ebenfalls aus Gründen der Staatsangehörigkeit, die unter dem Kriterium des Wohnortes versteckt war [26], angestellt hat, indem er feststellte, daß „Gebietsfremde meist Ausländer sind".

43. Unter diesen Umständen werden die Kinder von Wanderarbeitnehmern, die aus sprachlichen, familiären oder anderen Gründen ihre höhere Schulausbildung in ihren jeweiligen Herkunftsländern abgeschlossen haben, und eine erste Beschäftigung suchen dabei behindert, sich ihrer Familie in deren Aufnahmeland wieder anzuschließen. Die Möglichkeiten, eine Arbeit in diesem Land zu erhalten, werden nämlich für sie erheblich eingeschränkt, da bei der Vergabe von Arbeitsplätzen die (in der Mehrzahl belgischen) jungen Menschen bevorzugt werden, die ihre Ausbildung an einer belgischen Lehranstalt abgeschlossen haben und aus diesem Grund das Überbrückungsgeld erhalten.

44. Die abschreckende Wirkung, die ein solches Hindernis für die Kinder haben kann, hat, logischerweise, Auswirkungen auf ihre Eltern, die Wanderarbeitnehmer, denen eine der sozialen Vergünstigungen entzogen wird, die normalerweise den belgischen Familien für ihre Kinder gewährt werden [27]. Diejenigen Arbeitnehmer, deren Kinder ihre höhere Schulausbildung in ihrem Herkunftsland abgeschlossen haben und auf der Arbeitsuche sind, werden größere Schwierigkeiten haben, sich in einem Mitgliedstaat niederzulassen, der ihren Abkömmlingen etwas verweigert, was er den Kindern der einheimischen Arbeitnehmer gewährt, nämlich im vorliegenden Fall ein Überbrückungsgeld, das außerdem zu einer erheblichen Bevorzugung beim Zugang zu bestimmten Arbeitsstellen führt.

45. Folglich stellen die streitigen Bestimmungen ein Hindernis für die Freizügigkeit der Wanderarbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft dar, da diese streitigen belgi-

23 — Urteil vom 17. November 1992 in der Rechtssache C-279/89 (Kommission/Vereinigtes Königreich, Slg. 1992, I-5785, Randnr. 42).

24 — Urteil vom 7. Juli 1988 in der Rechtssache 143/87 (Stanton, Slg. 1988, 3877, Randnr. 9).

25 — Rechtssache C-279/93, Slg. 1995, I-225. In dem gleichen Sinn, jedoch im Hinblick auf das Erfordernis, daß die abzugfähigen Sozialversicherungsbeiträge in Belgien geleistet wurden, vgl. die Urteile vom 28. Januar 1992 in der Rechtssache C-204/90 (Bachmann, Slg. 1992, I-249) und in der Rechtssache C-300/90 (Kommission/Belgien, Slg. 1992, I-305).

26 — Es handelte sich um eine nationale Bestimmung, die eine auf das Wohnortkriterium gestützte Unterscheidung in dem Sinn traf, daß den Gebietsfremden bestimmte steuerliche Vorteile verweigert wurden, die hingegen den im nationalen Hoheitsgebiet wohnhaften Personen gewährt wurden.

27 — Der Umstand, daß ein Teil der Kinder von Wanderarbeitnehmern ihre höhere Schulausbildung in Belgien abgeschlossen haben mögen, um dort zusammen mit ihren Eltern zu wohnen, ändert nichts am Bestehen der Diskriminierung. Wie im Urteil des Gerichtshofes vom 7. Juni 1988 in der Rechtssache C-20/85 (Roviello, Slg. 1988,2805) festgestellt wurde, wird die Diskriminierung dadurch, daß sie nur einige und nicht alle Wanderarbeitnehmer benachteiligt, weder beseitigt noch aufgewogen.

schen Rechtsvorschriften mittels einer dem Anschein nach neutralen und objektiven Voraussetzung auf eine mittelbare oder versteckte Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit hinauslaufen, weil sie die belgischen Staatsangehörigen zum Nachteil der Kinder von Wanderarbeitnehmern, die ihre höhere Schulausbildung nicht in Belgien abgeschlossen haben, begünstigen.

**Die Auswirkungen des Urteils Kuyken auf die vorliegende Klage**

46. Die belgische Regierung hat von vornherein geltend gemacht, das Urteil des Gerichtshofes vom 1. Dezember 1977 in der Rechtssache Kuyken [28] beweise, daß die beanstandeten nationalen Rechtsvorschriften mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar seien und somit keine diskriminierenden Wirkungen entfalteten.

47. Die Vorlagefrage, die jenem Urteil zugrunde lag, betraf die Arbeitslosenunterstützung, die in Artikel 124 derselben, schon angeführten Königlichen Verordnung vom 20. Dezember 1963 geregelt ist. Herr Kuyken, ein belgischer Staatsangehöriger, der seine höhere Schulausbildung in Belgien abgeschlossen hatte, stellte einen Antrag auf Arbeitslosenunterstützung, der mit der Begründung abgelehnt wurde, daß zwischen dem Tag der Beendigung seines Schulbesuchs (im Jahre 1971) und dem Tag der Antragstellung (im Jahre 1976) fünf Jahre verstrichen seien, während die belgischen Rechtsvorschriften hierfür eine Frist von einem Jahr vorsähen.

48. Das Problem, das sich in dieser Rechtssache stellte, war, ob das Studium, das Herr Kuyken nach Erwerb des Abschlußzeugnisses der belgischen höheren Lehranstalt in den Niederlanden abgeschlossen hatte, einem Studium an einer belgischen Lehranstalt gleichgestellt und bei der Berechnung der Frist berücksichtigt werden konnte, die die Königliche Verordnung vom 20. Dezember 1963 für die Begründung des Anspruchs auf die Arbeitslosenunterstützung vorsah.

49. Der Gerichtshof hat in seinem Urteil im wesentlichen [29] festgestellt, weder der Vertrag noch die Verordnung Nr. 1408/71 schreibe den Mitgliedstaaten vor, für die Zwecke der Begründung eines Anspruchs auf Arbeitslosenunterstützung zugunsten von Hochschulabsolventen, die niemals eine Beschäftigung gehabt hätten, die Ausbildung in einem anderen Mitgliedstaat der Ausbildung an einer von dem zuständigen Staat errichteten, anerkannten oder subventionierten Lehranstalt gleichzustellen.

50. In dem Urteil Kuyken wird das Problem im Lichte der Bestimmungen der Verordnung Nr. 1408/71 untersucht, die die Arbeitslosigkeit betreffen (Artikel 67, 69 und 71). Ausgehend davon, daß ein arbeitsloser Student, der nie als Arbeitnehmer tätig war oder eine gleichgestellte Tätigkeit ausgeübt

28 — Rechtssache 66/77 (Slg. 1977, 2311).

29 — Vgl. insbesondere Randnr. 23.

hat, keinen Anspruch auf Leistungen bei Arbeitslosigkeit in seinem eigenen Land hat, wird festgestellt, daß er sich auch nicht auf die sich aus der Verordnung Nr. 1408/71 ergebenden Rechte berufen kann.

51. In dem Urteil wird schließlich festgestellt, daß die Artikel 48 bis 51 des Vertrages auf eine Person nicht anwendbar sind, die während einer Ausbildung im Ausland nicht im Rahmen eines zugunsten von Arbeitnehmern geschaffenen Systems der sozialen Sicherheit versichert war. [30]

52. Ich bin der Auffassung, daß die besonderen Umstände des Falles Kuyken, die den Gerichtshof veranlaßten, in diesem Sinn zu entscheiden, es nicht erlauben, die vorliegende Streitfrage als zugunsten des Königreichs Belgien geklärt anzusehen.

53. Erstens konnte der Gerichtshof in der Rechtssache Kuyken die Frage nicht unter dem Gesichtspunkt der Wanderarbeiter und ihrer Abkömmlinge entscheiden, da Herr Kuyken weder das eine noch das andere war. Dies ist aber genau der Gesichtspunkt, unter dem die Kommission die vorliegende Klage untersucht sehen möchte.

54. Zweitens handelte es sich bei der vom Gerichtshof damals untersuchten Verordnung um die Verordnung über die Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit der Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern.

30 — Randnr. 22.

In der vorliegenden Rechtssache geht es hingegen (soweit sie das Überbrückungsgeld als solches betrifft) nicht um die Gewährung einer klassischen Leistung der sozialen Sicherheit, sondern um eine „soziale Vergünstigung", bei der nur die Abkömmlinge von Wanderarbeitnehmern benachteiligt werden.

55. Drittens geht es hier nicht darum, festzustellen, ob die Absolvierung eines Studiums in einem Mitgliedstaat der Absolvierung eines Studiums in einem anderen Mitgliedstaat im Hinblick auf bestimmte Leistungen bei Arbeitslosigkeit gleichzustellen ist. Nur auf diese Gleichstellung bezog sich aber der Tenor des Urteils Kuyken.

56. Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß das Urteil Deak, das acht Jahre nach dem Urteil Kuyken erging, den begrenzten Gesichtswinkel des letzteren erweiterte. Ich habe schon darauf hingewiesen, daß sich das Urteil Deak — im Unterschied zu dem Urteil Kuyken — nicht auf die Feststellung beschränkte, daß sich der Kläger des Ausgangsverfahrens nicht auf die Verordnung Nr. 1408/71 — nur um sie ging es in der Frage des nationalen Gerichts — berufen könne und daß die Vorlagefrage demgemäß zu verneinen sei.

57. Das Urteil Deak ging vielmehr in der Untersuchung der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit einen Schritt weiter, und der Gerichtshof stellte fest, daß das belgische Überbrückungsgeld unter diesem Gesichtspunkt eine „soziale Vergünstigung" darstelle, die allen Arbeitnehmern und ihren Abkömmlingen ohne

Einschränkung aufgrund der Staatsangehörigkeit zugänglich sein müsse.

58. Zwar hat der Gerichtshof im Urteil Kuyken festgestellt: „Nach den Akten gilt die Voraussetzung einer an einer vom belgischen Staat errichteten anerkannten oder subventionierten Unterrichtsanstalt zurückgelegten Ausbildungszeit unterschiedslos für belgische Staatsangehörige wie für Angehörige der übrigen Mitgliedstaaten." [31]

59. Wenn diese Feststellung — vertretbarerweise — in dem Sinn verstanden wird, daß sie das Bestehen einer Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit ausschließt, so ist diese Auffassung meines Erachtens jedoch als später durch das Urteil Deak korrigiert anzusehen. Sollte dem nicht so sein, so schlage ich dem Gerichtshof jedenfalls vor, die vorliegende Klage zum Anlaß zu nehmen, um ausdrücklich festzustellen, daß eine Voraussetzung der vorliegenden Art, die die Wanderarbeitnehmer erfüllen müssen, um eine Beihilfe oder soziale Vergünstigung für ihre arbeitsuchenden Kinder erhalten zu können, diskriminierend ist.

**Zu den Programmen zum Abbau der Arbeitslosigkeit**

60. Die Kommission vertritt, als Garant der Freizügigkeit der Arbeitnehmer handelnd, die Auffassung, daß die beanstandeten belgischen Rechtsvorschriften über die Beschäftigungsprogramme (d. h. die Artikel 81 bis 84 des Gesetzes vom 22. Dezember 1977 in Verbindung mit den Artikeln 2 bis 9 der Königlichen Verordnung Nr. 123 vom 30. Dezember 1982) gegen diese Freiheit verstießen, da sie die Arbeitgeber veranlaßten, vorrangig Empfänger der in Artikel 36 der Königlichen Verordnung vom 25. November 1991 vorgesehenen Leistungen (Überbrükkungsgeld) [32], bei denen es sich mehrheitlich um belgische Staatsangehörige handele, einzustellen.

61. Ich muß hier daran erinnern, daß sich der zweite Klagegrund nicht mehr auf die Kinder von Wanderarbeitnehmern beschränkt, sondern alle jungen Staatsangehörigen aus irgendeinem Mitgliedstaat betrifft, die auf der Suche nach einer Beschäftigung sind. Die Kommission hat dies wiederholt sehr deutlich erklärt.

62. Wie ich schon bei der Untersuchung des ersten Klagegrundes ausgeführt habe, hat die Kommission niemals verlangt, daß das belgische Überbrückungsgeld den jungen Staatsangehörigen aller Mitgliedstaaten gewährt werde; vielmehr beschränkt sie ihre Forderung auf die Kinder der in Belgien wohnhaften Wanderarbeitnehmer. Das von der Kommission beanstandete Beschäftigungsprogramm knüpft jedoch die Gewährung der staatlichen Anreize daran, daß die Unternehmen gerade Empfänger dieses Überbrückungsgelds beschäftigen.

31 — Randnr. 21.

32 — In ihrer Klageschrift nennt die Kommission diese Leistungen „allocations de chômage" (Leistungen bei Arbeitslosigkeit). Diese Bezeichnung findet sich zumindest im ersten Absatz der Klageschrift und in ihren Anträgen, die mit denjenigen in der mit Gründen versehenen Stellungnahme identisch sind.

63. Das Zusammenspiel dieser beiden Faktoren führt zu einem gewissen Paradox, da die Kommission zwar akzeptiert, daß die jungen Gemeinschaftsbürger (mit Ausnahme der Kinder der Wanderarbeitnehmer) von der Gewährung des Überbrückungsgelds ausgeschlossen bleiben, jedoch nicht von deren unmittelbarer Folge, die aufgrund der belgischen Rechtsvorschriften darin besteht, daß die Betreffenden von bestimmten Anreizen für ihre Einstellung profitieren.

64. Wenn ein allgemeines Hindernis für die Freizügigkeit der Beschäftigungslosen beseitigt werden soll, so erscheint es konsequenter, zu verlangen, daß das Überbrückungsgeld auf alle Arten von Schulabgängern ausgedehnt wird, seien sie nun Kinder von Wanderarbeitnehmern oder nicht, da sie nur dann nach den belgischen Rechtsvorschriften Anspruch auf Zugang zu den besonderen Beschäftigungsprogrammen hätten.

65. Mit anderen Worten: Wenn die Empfänger des Überbrückungsgelds dadurch begünstigt werden, daß für ihre Einstellung ein bestimmter Anreiz besteht, und wenn die Kommission der Auffassung ist, daß dieser Anreiz gegen Gemeinschaftsrecht verstößt, sie gleichzeitig jedoch nicht möchte, daß das Überbrückungsgeld auf alle jungen Arbeitsuchenden der Gemeinschaft ausgedehnt wird, so wäre es wohl am konsequentesten, vom Königreich Belgien eine Änderung seiner Rechtsvorschriften dahin zu verlangen, daß die Gewährung des Überbrückungsgelds einerseits und die besonderen Beschäftigungsprogramme für bestimmte Unternehmen oder Vorhaben andererseits vollkommen voneinander unabhängig sind.

66. Der Standpunkt der Kommission weist ein weiteres Paradox auf, da sie die belgische Politik von Anreizen zur Einstellung von „Vollarbeitslosen, die Leistungen erhalten", nicht insgesamt beanstandet, sondern lediglich insoweit, als eine Gruppe dieser Arbeitslosen aus Empfängern des Überbrückungsgelds besteht, die in der Mehrzahl junge belgische Staatsangehörige sind.

67. Die Kommission hat, wie schon gesagt, in keinem Zeitpunkt geltend gemacht, daß die vom belgischen Staat getroffenen Maßnahmen, die einen Anreiz für die Unternehmen darstellen, Arbeitslose, die Leistungen erhalten, einzustellen, allgemein gegen Artikel 48 EG-Vertrag verstießen. In der mündlichen Verhandlung hat sie ausdrücklich die Gültigkeit der belgischen Regelung zur Förderung der Einstellung von „Vollarbeitslosen, die Leistungen erhalten", anerkannt.

68. Ausgehend von dieser Prämisse besteht das zweite Paradox, wie die belgische Regierung in ihren Schriftsätzen ausgeführt hat, darin, daß die Arbeitnehmer aus der Gemeinschaft, die sich zur Arbeitsuche nach Belgien begeben haben, nachdem sie in ihrem eigenen Land eine Beschäftigung ausgeübt haben, nur Anspruch auf die Leistungen nach der belgischen Regelung für „Vollarbeitslose, die Leistungen erhalten", haben, soweit sie

a) entweder die in dieser Regelung vorgesehenen zeitlichen Voraussetzungen erfüllen, wozu sie für die in Artikel 67 vorge-

sehene Zusammenrechnung unmittelbar zuvor in Belgien eine Versicherungs- oder Beschäftigungszeit zurückgelegt haben müssen; [33]

b) oder in ihrem eigenen Land eine Regelung über Leistungen bei Arbeitslosigkeit haben, die der belgischen Regelung ähnlich ist, und den Anspruch auf diese unter den Voraussetzungen und in den engen Grenzen behalten, die Artikel 69 der Verordnung Nr. 1408/71 für die „Ausfuhr" der Leistungen vorsieht.

69. Ist dies, wie häufig, nicht der Fall, so gehören diese Arbeitnehmer nicht zu den Begünstigten der Arbeitslosenunterstützung in Belgien, und ihre Einstellung wird deshalb durch die belgischen Rechtsvorschriften nicht gefördert, da sie keine „Vollzeitarbeitslosen, die Leistungen erhalten", sind. Die Kommission scheint jedoch diese Auswirkung, die sich aus der Anwendung der belgischen Rechtsvorschriften ergibt, zu akzeptieren.

70. Meines Erachtens hat die Kommission nicht ausreichend berücksichtigt, daß die in dem Abschnitt „Besonderer zeitlich begrenzter Rahmen" des Gesetzes über den Haushalt 1977/78 [34] enthaltenen belgischen Rechtsvorschriften im Bereich des Abbaus der Arbeitslosigkeit zu einem Bereich wie dem der Sozial- und Beschäftigungspolitik gehören, der beim gegenwärtigen Stand des Gemeinschaftsrechts in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt und in dem diese über einen weiten Entscheidungsspielraum verfügen. [35]

71. Wenn in einer nationalen Regelung im Bereich der Arbeitslosigkeit ein Rechtsinstrument geschaffen wird, das speziell auf den Abbau einer bestimmten Art von Arbeitslosigkeit gerichtet ist, so ist es logisch, daß sein persönlicher Anwendungsbereich dadurch konkretisiert wird, daß er auf den beruflichen oder sozialen Sektor beschränkt wird, in dem der größte Bedarf besteht. Die Entscheidung über diese Ausrichtung und die entsprechenden rechtlichen oder Haushaltsmittel sowie die begünstigten Sektoren fällt in die Zuständigkeit des jeweiligen Mitgliedstaats, da keine Gemeinschaftsbestimmungen zur Harmonisierung der nationalen Rechtsvorschriften in diesem Bereich bestehen.

72. Eine vertragswidrige Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit läge vor, wenn die belgischen Rechtsvorschriften diejenigen „Vollzeitarbeitslosen, die Leistungen erhalten", von den besonderen Beschäftigungsprogrammen ausschließen würden, die zwar in Belgien wohnen und die Voraussetzungen, als solche Arbeitslose angesehen zu werden, erfüllen, jedoch Ausländer sind. Dies ist in der vorliegenden Rechtssache nicht der Fall. [36]

33 — Es ist hier nicht erforderlich, die beiden möglichen Ausnahmen von dieser Regel zu untersuchen, die in Artikel 67 Absatz 3 der Verordnung Nr. 1408/71, angeführt in Fußnote 16, vorgesehen sind.

34 — Vgl. Nr. 7 dieser Schlußanträge.

35 — Vgl. die Urteile vom 7. Mai 1991 in der Rechtssache C-229/89 (Kommission/Belgien, Slg. 1991, I-2205, Randnr. 22) und vom 14. Dezember 1995 in der Rechtssache C-444/93 (Megner, Slg. 1995, I-4741, Randnr. 29) und in der Rechtssache C-317/93 (Nolte, Slg. 1995, I-4625, Randnr. 33).

36 — Die belgische Regierung räumt in ihrer Klagebeantwortung (Abschnitt II) ein, daß Gemeinschaftsangehörige, die in Belgien eine Beschäftigung als Arbeitnehmer ausgeübt haben, Leistungen bei Arbeitslosigkeit unter den gleichen Voraussetzungen erhalten wie belgische Staatsangehörige.

73. Ich glaube jedoch nicht, daß die belgische Regierung beim gegenwärtigen Stand des Gemeinschaftsrecht verpflichtet ist, ihre besonderen Programme zum Abbau der Arbeitslosigkeit für jeden arbeitsuchenden Arbeitslosen, gleich aus welchem Mitgliedstaat er stammt, zu „öffnen", wenn er nicht die besonderen Kriterien [37] des belgischen Rechts für den Begriff des „Arbeitslosen" oder für die Festlegung der allgemeinen Voraussetzungen erfüllt, denen die potentiell von diesen Programmen Begünstigten genügen müssen.

74. Mit anderen Worten: Ich bin der Auffassung, daß eine nationale Regelung im Rahmen von besonderen Programmen zum Abbau der Arbeitslosigkeit Anreize für die bevorzugte Einstellung von Arbeitslosen vorsehen kann, die bestimmten Gruppen angehören (Langzeitarbeitslose, ältere Arbeitslose, Arbeitslose, die Opfer einer betrieblichen Umstellung sind usw.), und daß sie auch die Gewährung solcher Anreize auf diejenigen Arbeitslosen beschränken kann, die bestimmte objektive Voraussetzungen erfüllen, u. a. diejenige, daß sie zuvor bestimmte Leistungen bei Arbeitslosigkeit erhalten haben. Soweit die Regelung die in der Verordnung Nr. 1408/71 enthaltenen Regeln für den Zugang zu diesen Maßnahmen beachtet, ist der sich aus ihr ergebende Ausschluß nicht als gemeinschaftswidrig anzusehen.

37 — Unter anderem eine bestimmte frühere Zeit der Beitragszahlung, auf die gegebenenfalls das gemeinsame System der „Zusammenrechnung" angewandt wird, das ich schon erwähnt habe.

75. Wenn die Mitgliedstaaten die Gewährung ihrer Leistungen bei Arbeitslosigkeit auf die Arbeitnehmer beschränken können, die die Erfordernisse der Artikel 67 und 69 der Verordnung Nr. 1408/71 erfüllen, so können sie meines Erachtens aus denselben Gründen (die letztlich die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten betreffen) die Gewährung bestimmter Vergünstigungen, die im vorliegenden Fall nichts anderes sind als eine zusätzliche Modalität solcher Leistungen bei Arbeitslosigkeit, auf diese Gruppe von Arbeitslosen beschränken. [38]

76. Diese Sozialpolitik geht von dem Grundsatz aus, daß es vorzuziehen ist, die Mittel der öffentlichen Hand (einschließlich derjenigen der Sozialversicherung) aktiv zur Schaffung von Arbeitsplätzen einzusetzen, anstatt sie nur passiv in Form von Geldleistungen an die möglichen Begünstigten zu verteilen. [39]

38 — Wie ich schon gesagt habe, beinhalten die vom belgischen Staat mit der beanstandeten Regelung eingeführten Anreize für die Einstellung dieser Art von Arbeitslosen, die volle oder teilweise Übernahme der aufgrund von deren Beschäftigung zu zahlenden Entgelte und Sozialabgaben.

39 — Es geht also darum, der Arbeitslosenversicherung durch Maßnahmen zur Förderung von Anlernverhältnissen, der Berufsausbildung und gegebenenfalls der Wiedereingliederung der Arbeitslosen in das Arbeitsleben, eine positive präventive Ausrichtung zu geben. In diesem Sinn heißt es in der Verordnung (EWG) Nr. 2084/93 des Rates vom 20. Juli 1993 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 4255/88 zur Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 hinsichtlich des europäischen Sozialfonds (ABl. L 193, S. 39) „Die vom Ausschluß aus dem Arbeitsmarkt bedrohten Personen sind ausdrücklich zu berücksichtigen, und die Auswahlkriterien für bereits förderungswürdige Kategorien sind flexibler zu gestalten. Angesichts der gravierenden Arbeitslosigkeit wird die Aktion der Gemeinschaft... vorwiegend dem Ziel..." „Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit und Erleichterung der beruflichen Eingliederung der Jugendlichen und der vom Ausschluß aus dem Arbeitsmarkt bedrohten Personen" gelten... „Angesichts der begrenzten verfügbaren finanziellen Mittel kommt der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit und den Maßnahmen zur beruflichen Eingliederung von Jugendlichen...weiterhin Priorität zu... [Es] ist eine Erweiterung dieser Maßnahmen vorzusehen, insbesondere der Beschäftigungsbeihilfen, die z. B. die Form von Beihilfen für die geographische Mobilität, *für die Einstellung* und für die Existenzgründung annehmen können" (Hervorhebung nur hier).

77. Adressaten dieser Maßnahmen können die Arbeitslosen selbst sein, die bis zu diesem Zeitpunkt direkte Leistungen zu Lasten des Sozialversicherungssystems erhielten. Es handelt sich also um die gleichen öffentlichen Mittel, die für dieselben Personengruppen bestimmt sind und dem gleichen Zweck dienen. Nur das System der Zuweisung der Mittel ändert sich. Es funktioniert im vorliegenden Fall so, daß der Staat den Betrag der Leistung nicht dem Arbeitslosen selbst zur Verfügung stellt, sondern daß er ihn „investiert", indem er die Schaffung eines Arbeitsplatzes erleichtert, den der Arbeitsuchende dann einnehmen kann. [40]

78. Räumt man ein, daß vom gemeinschaftsrechtlichen Standpunkt aus die Zuweisung öffentlicher Mittel zu diesen Zwecken rechtmäßig ist und daß ein Mitgliedstaat somit die bevorzugte Einstellung bestimmter Gruppen von Begünstigten der Leistungen bei Arbeitslosigkeit unter Ausschluß derjenigen Arbeitnehmer aus anderen Mitgliedstaaten, die die Voraussetzungen der Artikel 67 und 69 der Verordnung Nr. 1408/71 nicht erfüllen, fördern kann, so muß die gleiche Schlußfolgerung erst recht hinsichtlich der jungen Menschen aus anderen Mitgliedstaaten gezogen werden, die ihre höhere Schulausbildung beendet und noch keine Arbeit gefunden haben. Ansonsten würden letztere eine günstigere Behandlung hinsichtlich der Freizügigkeit der Arbeitnehmer erfahren als diejenige, die sich aus der Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften auf die Arbeitslosen mit einer früheren Beschäftigung ergibt, die in ihrem Land eine Leistung bei Arbeitslosigkeit erhalten und sich in einen anderen Mitgliedstaat begeben.

79. Da ich dem Gerichtshof vorschlage, der Klage nur teilweise stattzugeben, hat gemäß Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung jede Partei ihre eigenen Kosten zu tragen.

## Antrag

80. Ich schlage dem Gerichtshof demgemäß vor, der Klage der Kommission teilweise stattzugeben und

1. festzustellen, daß das Königreich Belgien dadurch gegen die Artikel 3 und 7 der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 über

40 — Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes hängt die Qualifizierung einer Leistung als Leistung der sozialen Sicherheit nicht von der Art ihrer Finanzierung ab. Vgl. in diesem Sinne das Urteil vom 3. Juni 1992 in der Rechtssache C-45/90 (Paletta, Slg. 1992, I-3423, Randnr. 18).

die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft verstoßen hat, daß es die Gewährung des in Artikel 36 der Königlichen Verordnung vom 25. November 1991 zur Regelung der Arbeitslosigkeit vorgesehenen Überbrükkungsgelds an die Kinder von Wanderarbeitnehmern davon abhängig gemacht hat, daß diese ihre höhere Schulausbildung an einer vom belgischen Staat oder von einer seiner Gemeinschaften subventionierten oder anerkannten Lehranstalt abgeschlossen haben;

2. die Klage im übrigen abzuweisen;

3. jeder Partei ihre eigenen Kosten aufzuerlegen.