URTEIL DES GERICHTSHOFES
2. Juli 1996 *

In der Rechtssache C-173/94

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Rechtsberater Dimitrios Gouloussis als Bevollmächtigten, Zustellungsbevollmächtigter: Carlos Gómez de la Cruz, Juristischer Dienst der Kommission, Centre Wagner, Luxemburg-Kirchberg,

Klägerin,

gegen

Königreich Belgien, vertreten durch Patrick Duray, beigeordneter Berater im Juristischen Dienst des Ministeriums für Auswärtige Angelegenheiten, Außenhandel und Entwicklungszusammenarbeit, als Bevollmächtigten, Zustellungsanschrift: Belgische Botschaft, 4, rue des Girondins, Luxemburg,

Beklagter,

wegen Feststellung, daß das Königreich Belgien dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 48 EWG-Vertrag und den Artikeln 1 und 7 der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft (ABl. L 257, S. 2) verstoßen hat, daß es Arbeitnehmern aus den anderen Mitgliedstaaten für den Zugang zur Beschäftigung als Beamter oder Angestellter im öffentlichen Dienst in den öffentlichen Versorgungseinrichtungen für Wasser, Gas und Elektrizität (wie beispielsweise der

* Verfahrenssprache: Französisch.

Compagnie intercommunale bruxelloise des eaux, der Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening, der Unerg, der Sibelgaz usw.) weiterhin ein Staatsangehörigkeitserfordernis entgegenhält,

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten G. C. Rodríguez Iglesias, der Kammerpräsidenten C. N. Kakouris, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet und G. Hirsch sowie der Richter G. F. Mancini, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, J. L. Murray, P. Jann (Berichterstatter), H. Ragnemalm, L. Sevón und M. Wathelet,

Generalanwalt: P. Léger
Kanzler: D. Loutermann-Hubeau, Hauptverwaltungsrätin,

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der Parteien in der Sitzung vom 23. Januar 1996,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 5. März 1996,

folgendes

Urteil

1 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 22. Juni 1994 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 169 EG-Vertrag Klage erhoben auf Feststellung, daß das Königreich Belgien

dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 48 EWG-Vertrag und den Artikeln 1 und 7 der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft (ABl. L 257, S. 2) verstoßen hat, daß es Arbeitnehmern aus den anderen Mitgliedstaaten für den Zugang zur Beschäftigung als Beamter oder Angestellter im öffentlichen Dienst in öffentlichen Versorgungseinrichtungen für Wasser, Gas und Elektrizität (wie beispielsweise der Compagnie intercommunale bruxelloise des eaux, der Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening, der Unerg, der Sibelgaz usw.) weiterhin ein Staatsangehörigkeitserfordernis entgegenhält.

2 Artikel 48 Absätze 1 bis 3 EWG-Vertrag, jetzt EG-Vertrag, verankert den Grundsatz der Freizügigkeit der Arbeitnehmer und der Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten. Nach Artikel 48 Absatz 4 findet dieser Artikel keine Anwendung auf die Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes betrifft Artikel 48 Absatz 4 diejenigen Stellen, die eine unmittelbare oder mittelbare Teilnahme an der Ausübung hoheitlicher Befugnisse und an der Wahrnehmung solcher Aufgaben mit sich bringen, die auf die Wahrung der allgemeinen Belange des Staates und anderer öffentlicher Körperschaften gerichtet sind, so daß sie ein Verhältnis besonderer Verbundenheit des jeweiligen Stelleninhabers zum Staat sowie die Gegenseitigkeit der Rechte und Pflichten voraussetzt, die dem Staatsangehörigkeitsband zugrunde liegen. Hingegen gilt die Ausnahme in Artikel 48 Absatz 4 nicht für Stellen, die zwar dem Staat oder anderen öffentlichrechtlichen Einrichtungen zuzuordnen sind, jedoch keine Mitwirkung bei der Erfüllung von Aufgaben mit sich bringen, die zur öffentlichen Verwaltung im eigentlichen Sinne gehören (Urteil vom 17. Dezember 1980 in der Rechtssache 149/79, Kommission/Belgien, Slg. 1980, 3881, Randnrn. 10 und 11).

3 Die Artikel 1 und 7 der Verordnung Nr. 1612/68 erwähnen den Grundsatz der Gleichbehandlung beim Zugang zur Beschäftigung bzw. deren Ausübung.

4 Die Kommission stellte fest, daß in Belgien die Beschäftigung in den Versorgungssystemen für Wasser, Gas und Elektrizität allgemein belgischen Staatsangehörigen vorbehalten war. Sie richtete am 23. April 1991 ein Aufforderungsschreiben an die belgische Regierung, in dem sie ausführte, daß diese Praxis nicht aufgrund der

Ausnahme in Artikel 48 Absatz 4 EWG-Vertrag zulässig und daher mit Artikel 48 Absätze 1 bis 3 unvereinbar sei. Sie forderte die belgische Regierung daher auf, in diesem Bereich alle Diskriminierungen aufgrund der Staatsangehörigkeit zu beseitigen und ihr gegenüber binnen sechs Monaten Stellung zu nehmen.

5 In Beantwortung dieses Schreibens teilte die belgische Regierung der Kommission am 12. Dezember 1991 mit, daß der zuständige Minister der flämischen Exekutive eine Empfehlung an die Leiter der öffentlichen Versorgungseinrichtungen für Wasser, Gas und Elektrizität der flämischen Gemeinschaft gerichtet habe, die Rechtsstellung des Personals dem einschlägigen Gemeinschaftsrecht anzupassen.

6 Da die Kommission mit dieser Antwort nicht zufrieden war, übersandte sie der belgischen Regierung am 6. August 1992 eine mit Gründen versehene Stellungnahme und forderte sie auf, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um ihren gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen binnen vier Monaten nachzukommen. Da diese mit Gründen versehene Stellungnahme unbeantwortet blieb, hat die Kommission die vorliegende Klage erhoben.

7 Nach den Akten wird in Belgien die Versorgung mit Wasser, Gas und Elektrizität von juristischen Personen des öffentlichen Rechts wahrgenommen, die sich sehr häufig mit Gesellschaften des Privatrechts zusammengeschlossen haben. Zu den juristischen Personen des öffentlichen Rechts gehören in erster Linie die „Intercommunales" wie die Sibelgaz sowie die Compagnie intercommunale bruxelloise des eaux (CIBE) und zweitens die der öffentlichen Verwaltung unterstehenden Versorgungsgesellschaften wie die Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening (VMW).

8 Die „Intercommunales" sind Zweckverbände, die zur Vornahme wirtschaftlicher Tätigkeiten geschaffen wurden und der Aufsicht der Regionalregierungen unterstehen. Sie sind „rein", wenn sie nur aus Hoheitsträgern gebildet sind; ihr Personal untersteht dann unmittelbar dem Zweckverband, einer juristischen Person des öffentlichen Rechts.

9 Sie sind „gemischt", wenn die Mitglieder Gemeinden und privatrechtliche Kapitalgesellschaften sind. Dies ist bei der Sibelgaz der Fall, bei der die Verwirklichung des Verbandszwecks, die Gasversorgung, dem privaten Unternehmen anvertraut ist, das Partner im Zweckverband ist. Die Sibelgaz hat kein eigenes Personal, da sämtliche Aufgaben vom Personal des privaten Unternehmens erfüllt werden, das somit ausschließlich dem privaten Arbeitgeber untersteht.

10 Bei Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme vom 6. August 1992 gesetzten Frist von vier Monaten entsprach die Rechtsstellung des Personals sämtlicher Zweckverbände derjenigen von Bediensteten des Gesamtstaates, die in der auf das Personal der Exekutiven und der von diesen abhängigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts anwendbaren Königlichen Verordnung vom 22. November 1991 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze der verwaltungsrechtlichen und finanziellen Stellung der Bediensteten des Staates geregelt ist. Nach Artikel 50 Absatz 2 dieser Verordnung kann öffentlicher Bediensteter nur werden, wer die Staatsangehörigkeit hat. Im übrigen übernahm die CIBE, auf die die Klage der Kommission besonders abstellt, das Staatsangehörigkeitserfordernis ausdrücklich in ihr Personalstatut.

11 Rechtsstellung und Struktur des Personals der der öffentlichen Verwaltung unterstellten Versorgungsgesellschaften wurden von den Regionalregierungen gemäß Artikel 11 Absatz 1 des Gesetzes vom 16. März 1954 betreffend die Aufsicht über bestimmte Einrichtungen des öffentlichen Interesses festgelegt. Dies galt insbesondere für die VMW, die in der Klage der Kommission ausdrücklich genannt wird, und deren Personal die gleiche Rechtsstellung wie die Staatsbediensteten hat.

12 Die öffentlichen Verwaltungen üben dann, wenn Gesellschaften des Privatrechts die Versorgung übernehmen, keine Kontrolle über die von diesen Gesellschaften praktizierten Einstellungs- und Beschäftigungsbedingungen aus.

13 In ihrer Klageschrift macht die Kommission geltend, daß im Bereich der Wasser-, Gas- und Elektrizitätsversorgung die für die Stellen kennzeichnenden Merkmale im allgemeinen zu weit von den spezifischen Tätigkeiten der öffentlichen Verwaltung entfernt seien, als daß sie allgemein unter die Ausnahme des Artikels 48 Absatz 4 EG-Vertrag fielen. Das Königreich Belgien hätte daher den Zugang

zur Beschäftigung in diesem Bereich insbesondere in bezug auf die CIBE, die VMW, die Unerg und die Sibelgaz nicht von der Staatsangehörigkeit abhängig machen dürfen. In seltenen Ausnahmefällen stehe es der belgischen Regierung jedoch frei, den Nachweis zu erbringen, daß die betreffende Stelle mit den spezifischen Aufgaben der öffentlichen Verwaltung zusammenhänge.

14 Die belgische Regierung bestreitet die gerügte Vertragsverletzung nicht grundsätzlich. Sie widerspricht jedoch den Vorwürfen der Kommission in bezug auf die Unerg und die Sibelgaz. Was die Unerg betreffe, so beziehe sich die Kommission in Wirklichkeit auf die Powerfin (früher Unerg), eine rein private Gesellschaft, die nicht der Aufsicht der öffentlichen Verwaltung unterstehe. Die Sibelgaz stelle einen gemischten Zweckverband dar, bei dem die Verwirklichung des Verbandszwecks der privaten Gesellschaft übertragen sei, die dessen Mitglied sei, und dessen Personal der öffentlichen Verwaltung nicht unterstehe. Keine nationale, regionale oder kommunale Bestimmung schreibe für diese privaten Unternehmen ein Staatsangehörigkeitserfordernis vor.

15 Die belgische Regierung beantragt ferner, nach Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist oder sogar nach der Klageerhebung vorgenommene Rechtsänderungen zu berücksichtigen. Sie führt hierzu aus, bei nahezu allen Einrichtungen, auf die sich die Klage der Kommission beziehe, stehe die Situation nunmehr praktisch im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht.

16 Nach ständiger Rechtsprechung (insbesondere Urteil vom 11. August 1995 in der Rechtssache C-433/93, Kommission/Deutschland, Slg. 1995, I-2303, Randnr. 15) haben jedoch Änderungen nationaler Rechtsvorschriften, die erst nach Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist erfolgt sind, auf die Entscheidung über eine Vertragsverletzungsklage keinen Einfluß. Daher kann die belgische Regierung, wie auch der Generalanwalt in Nummer 42 seiner Schlußanträge ausgeführt hat, solche Rechtsänderungen nicht einwenden.

17 Im übrigen sind, wie die belgische Regierung einräumt, im Bereich der Wasser-, Gas- und Elektrizitätsversorgung die Stellen im allgemeinen weit von den spezifischen Tätigkeiten der öffentlichen Verwaltung entfernt, da sie keine unmittelbare oder mittelbare Beteiligung an der Ausübung hoheitlicher Befugnisse und an der Wahrnehmung solcher Aufgaben mit sich bringen, die auf die Wahrung der allgemeinen Belange des Staates oder anderer öffentlicher Körperschaften gerichtet sind.

18 Nach allem hat sich der Mitgliedstaat nicht im Rahmen der Ausnahme des Artikels 48 Absatz 4 EG-Vertrag gehalten, als er allgemein für sämtliche Stellen in den betroffenen Bereichen ein Staatsangehörigkeitserfordernis aufstellte.

19 Daß bestimmte Stellen in diesen Bereichen unter Artikel 48 Absatz 4 EG-Vertrag fallen können, kann ein solches allgemeines Verbot nicht rechtfertigen (siehe auch die beiden Urteile vom heutigen Tag, Kommission/Luxemburg, C-473/93, und Kommission/Griechenland, C-290/94).

20 Somit war das Königreich Belgien verpflichtet, den Grundsätzen der Freizügigkeit der Arbeitnehmer und der Gleichbehandlung beim Zugang zur Beschäftigung volle Wirksamkeit zu verschaffen und die in Rede stehenden Bereiche den Staatsangehörigen der anderen Mitgliedstaaten dadurch zu öffnen, daß es nur den Zugang zu denjenigen Stellen von der Staatsangehörigkeit abhängig machte, die tatsächlich eine unmittelbare oder mittelbare Teilnahme an der Ausübung hoheitlicher Befugnisse oder an der Wahrnehmung solcher Aufgaben mit sich bringen, die auf die Wahrung der allgemeinen Belange des Staates oder anderer öffentlicher Körperschaften gerichtet sind.

21 Das Königreich Belgien hat daher dadurch gegen seine Verpflichtungen aus den genannten Grundsätzen verstoßen, daß es für die im Bereich der Wasser-, Gas- und Elektrizitätsversorgung tätigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts die belgische Staatsangehörigkeit allgemein vorgeschrieben hat.

22 In bezug auf die Unerg (oder Powerfin), eine Gesellschaft des privaten Rechts, hat die Kommission nicht dargetan, daß das Personal, das sie einstellt, der öffentlichen Verwaltung untersteht. In bezug auf die Sibelgaz, einen gemischten Zweckverband, hat die Kommission nicht dargetan, daß die Gasversorgung nicht ausschließlich von Personal übernommen wird, das sowohl in bezug auf die Einstellung als auch auf die Arbeitsbedingungen der mit den Gemeinden in der Sibelgaz zusammengeschlossenen privatrechtlichen Gesellschaft angehört, das dieser juristischen Person des öffentlichen Rechts nicht untersteht. In bezug auf diese Einrichtungen kann daher der Klage nicht stattgegeben werden.

23 Zur Rechtsgrundlage der Klage ist klarzustellen, daß Artikel 7 der Verordnung Nr. 1612/68 die Ausübung einer Beschäftigung betrifft, nicht den Zugang zu ihr. In der vorliegenden Rechtssache geht es jedoch nur um den Zugang der Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten zur Beschäftigung. Die Feststellung der Vertragsverletzung kann daher nicht auf Artikel 7 der Verordnung Nr. 1612/68 gestützt werden.

24 Nach alledem ist festzustellen, daß das Königreich Belgien dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 48 EG-Vertrag und aus Artikel 1 der Verordnung Nr. 1612/68 verstoßen hat, daß es die belgische Staatsangehörigkeit zur Voraussetzung des Zugangs auch zu anderen als denjenigen Stellen gemacht hat, die innerhalb der mit der Wasser-, Gas- und Elektrizitätsversorgung beauftragten Personen des öffentlichen Rechts eine unmittelbare oder mittelbare Teilnahme an der Ausübung hoheitlicher Befugnisse oder an der Wahrnehmung solcher Aufgaben mit sich bringen, die auf die Wahrung der allgemeinen Belange des Staates oder anderer öffentlicher Körperschaften gerichtet sind.

Kosten

25 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da das Königreich Belgien mit seinem Vorbringen unterlegen ist, sind ihm die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Das Königreich Belgien hat dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 48 EG-Vertrag und aus Artikel 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft verstoßen, daß es die belgische Staatsangehörigkeit zur Voraussetzung des Zugangs auch zu anderen als denjenigen Stellen gemacht hat, die innerhalb der mit der Wasser-, Gas- und Elektrizitätsversorgung beauftragten Personen des öffentlichen Rechts eine unmittelbare oder mittelbare Teilnahme an der Ausübung hoheitlicher Befugnisse oder an der Wahrnehmung solcher Aufgaben mit sich bringen, die auf die Wahrung der allgemeinen Belange des Staates oder anderer öffentlicher Körperschaften gerichtet sind.**

2. **Das Königreich Belgien trägt die Kosten des Verfahrens.**

Rodríguez Iglesias Kakouris Edward

Puissochet Hirsch

Mancini Schockweiler Moitinho de Almeida

Kapteyn Gulmann

Murray Jann Ragnemalm

Sevón Wathelet

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 2. Juli 1996.

Der Kanzler Der Präsident

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias