und ihren Mitgliedstaaten bestimmt, verbietet es einem Mitgliedstaat, Bestimmungen zu erlassen, die Auswirkungen auf die Anwendung des Beamtenstatuts haben, und seine frühere ständige Praxis zu ändern, ohne die betreffenden Gemeinschaftsorgane vorher zu konsultieren.

SITZUNGSBERICHT
in der Rechtssache 186/85 *

I — Sachverhalt

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 18. Juni 1985 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag Klage erhoben auf Feststellung, daß das Königreich Belgien gegen seine Verpflichtungen aus verschiedenen Vorschriften des Gemeinschaftsrechts verstoßen hat, indem es eine Regelung erlassen hat, nach der die nach dem Beamtenstatut und den Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Gemeinschaften geschuldeten Familienzulagen von den nach belgischem Recht zu zahlenden Familienbeihilfen abgezogen wurden, und indem es ein System der Familienbeihilfen aufrechterhält, das dem ergänzenden Charakter der von den Gemeinschaften gezahlten Zulagen zuwiderläuft.

Nach Artikel 67 Absatz 2 des Statuts der Beamten der Europäischen Gemeinschaften (im folgenden: Statut) haben die Beamten, die die dort aufgeführten Familienzulagen, das heißt die Haushaltszulage, die Zulage für unterhaltsberechtigte Kinder oder gleichgestellte Personen und die Erziehungszulage, erhalten, „die anderweitig gezahlten Zulagen gleicher Art anzugeben; diese werden von den nach Anhang VII Artikel 1, 2 und 3 gezahlten Zulagen abgezogen."

Diese Vorschrift gilt nach Artikel 20 der Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Gemeinschaften (im folgenden: BSB) für die sonstigen Bediensteten der Gemeinschaften entsprechend.

Seit Inkrafttreten des Statuts und der BSB zahlte der Beklagte wie die übrigen Mitgliedstaaten die nach seinen nationalen Rechtsvorschriften geschuldeten Familienbeihilfen vorrangig vor den nach dem Statut oder den BSB geschuldeten entsprechenden Zulagen.

Dieses Vorgehen entspricht im übrigen der Haltung, die sich schon aus einem Schreiben des Ständigen Vertreters Belgiens, Botschafter Van der Meulen, vom 2. Februar 1965 ergibt, in dem er erklärte, die belgische Regierung sei damit einverstanden, daß im Fall der Zahlung von Familienbeihilfen nach belgischem Recht an eine Person, die einen Anspruch auf Zulagen gleicher Art nach dem Statut habe, letztere um den von den belgischen Stellen gezahlten Betrag gekürzt würden.

Der Beklagte änderte jedoch diese Haltung und erließ am 15. Juli 1982 die Königliche Verordnung Nr. 54 (*Moniteur belge* vom

* Verfahrenssprache: Französisch.

20. 7. 1982, S. 8393) zur Änderung der bis dahin geltenden einschlägigen Rechtsvorschriften (Artikel 60 der durch die Königliche Verordnung vom 19. Dezember 1939 koordinierten Gesetze über Familienbeihilfen für Arbeitnehmer), so daß von nun an „der Betrag der Familienleistungen ... auch dann um den Betrag der gleichartigen Leistungen gekürzt [wird], auf die ... nach den für die Bediensteten einer völkerrechtlichen Einrichtung geltenden Vorschriften ein Anspruch zugunsten eines leistungsberechtigten Kindes besteht, wenn in jenen Vorschriften bestimmt ist, daß diese Leistungen als Ergänzung zu den nach diesen Gesetzen gewährten Familienleistungen gewährt werden".

Artikel 29 der Königlichen Verordnung vom 8. April 1976 über die Familienleistungen für Selbständige wurde durch die Königliche Verordnung vom 19. November 1982 (*Moniteur belge* vom 17. 12. 1982, S. 14773) im gleichen Sinne geändert.

Nach Auffassung der Kommission stehen die Königlichen Verordnungen vom 15. Juli und vom 19. November 1982 in Widerspruch zu den Artikeln 67 Absatz 2 und 68 des Statuts und zu Artikel 20 BSB; mit Schreiben vom 15. Februar 1983 gab sie der belgischen Regierung daher Gelegenheit zur Stellungnahme.

In ihrer Antwort vom 12. April 1983, von der die Kommission erst im April 1984 Kenntnis erhielt, führte die belgische Regierung aus, die Verpflichtung, vorrangig Familienbeihilfen aufgrund der belgischen Rechtsvorschriften zu gewähren, ergebe sich keineswegs aus den von der Kommission angeführten Bestimmungen des Statuts und der BSB. Der belgische Gesetzgeber müsse in der Lage sein, die Frage des Zusammentreffens der nach verschiedenen Rechtsvorschriften gewährten Familienbeihilfen eigenständig zu regeln. Der belgische Gesetzgeber sei somit befugt, Gesetze auch mit Wirkung gegenüber den Europäischen Gemeinschaften als einer internationalen Einrichtung, die Personal beschäftige, zu erlassen; entgegen der Auffassung der Kommission sei er nicht verpflichtet, dies mit ihr zu erörtern, denn Artikel 5 EWG-Vertrag und Artikel 15 des Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Gemeinschaften (im folgenden: Protokoll) sähen keine derartige Abstimmung vor.

Die Kommission gab sich mit der Antwort der belgischen Regierung nicht zufrieden und übersandte ihr am 29. November 1984 eine mit Gründen versehene Stellungnahme gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag.

Die belgische Regierung erklärte mit Schreiben vom 15. März 1985, sie bleibe bei ihrem Vorbringen in dem Schreiben vom 12. April 1983.

Da die Kommission der Auffassung ist, daß die belgische Regierung ihrer mit Gründen versehenen Stellungnahme nicht nachgekommen ist, hat sie die vorliegende Klage erhoben.

II — Schriftliches Verfahren und Anträge der Parteien

Das schriftliche Verfahren ist ordnungsgemäß abgelaufen.

Die *Kommission* beantragt

„a) festzustellen, daß das Königreich Belgien gegen seine Verpflichtungen aus den Artikeln 67 Absatz 2 und 68 Absatz 2 des Beamtenstatuts, aus Artikel 20 der Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Gemeinschaften sowie aus Artikel 5 EWG-Vertrag und aus den Artikeln 15 und 19 des Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen verstoßen hat,

— indem es den ergänzenden Charakter der nach dem Statut gewährten

Familienbeihilfen dadurch beeinträchtigt hat, daß es die Königliche Verordnung Nr. 54 vom 15. Juli 1982 zur Änderung des Artikels 60 der durch die Königliche Verordnung vom 19. Dezember 1939 koordinierten Gesetze über die Familienbeihilfen für Arbeitnehmer und die Königliche Verordnung vom 19. November 1982 zur Änderung des Artikel 29 der Königlichen Verordnung vom 8. April 1976 über die Familienbeihilfen der Selbständigen, nach denen der Betrag der (belgischen) Familienleistungen für ein begünstigtes Kind um den Betrag der Leistungen gleicher Art gekürzt wird, auf die nach den Rechtsvorschriften für die Bediensteten einer völkerrechtlichen Einrichtung ein Anspruch besteht, erlassen hat, ohne die Kommission der Europäischen Gemeinschaften vorher zu konsultieren;

— indem es die vorgenannten Arbeitnehmer oder ihre Arbeitgeber nicht von der Zahlung der Beiträge zum Familienbeihilfesystem befreit, und damit nach belgischem Recht sozialversicherungspflichtige Personen in vergleichbarer Lage unterschiedlich behandelt hat;

b) dem Königreich Belgien die Kosten aufzuerlegen".

Die Kommission hat jedoch ihren Antrag zu a zweiter Gedankenstrich in ihrer Erwiderung wie folgt abgeändert:

„— indem es nach belgischem Recht sozialversicherungspflichtige Personen in vergleichbarer Lage unterschiedlich behandelt hat".

Die *belgische Regierung* beantragt,

„die Klage der Kommission

— hinsichtlich der ersten beiden Rügen als unbegründet und

— hinsichtlich der dritten Rüge als unzulässig, jedenfalls aber als unbegründet abzuweisen".

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

III — Vorbringen der Parteien

Zur ersten Rüge

Die *Kommission* geht vom Grundatz des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts und vom Verordnungscharakter der Bestimmungen des Statuts und der BSB (siehe das Urteil vom 20. Oktober 1981 in der Rechtssache 137/80, Kommission/Belgien, Slg. 1981, 2393) aus und vertritt die Auffassung, daß die belgische Regierung keine Maßnahmen erlassen dürfe, die zu einer Umkehrung der vom Gemeinschaftsgesetzgeber gewollten dienstrechtlichen Lage führten.

Die Kommission trägt vor, der Gemeinschaftsgesetzgeber habe dadurch, daß er in Artikel 67 Absatz 2 des Statuts eine Antikumulierungsvorschrift für Familienzulagen geschaffen und die Beamten verpflichtet habe, anderweitig gezahlte Zulagen gleicher Art anzugeben, damit diese von den aufgrund des Statuts gewährten Zulagen abgezogen werden könnten, diesen Leistungen ergänzenden Charakter gegenüber den nationalen, insbesondere den belgischen Leistungen verleihen wollen, um die finanzielle Belastung der Gemeinschaft zu begrenzen.

Die belgische Regierung habe mit den beanstandeten Königlichen Verordnungen eine Antikumulierungsvorschrift von der gleichen Art wie Artikel 67 Absatz 2 erlassen, die jedoch eine umgekehrte Wirkung habe, da sie

den belgischen Familienbeihilfen im Verhältnis zu den Familienzulagen der Gemeinschaft ergänzenden Charakter verleihe.

Die Kommission weist darauf hin, daß die belgische Regierung bis zum Erlaß dieser Königlichen Verordnungen die Gemeinschaftsvorschriften beachtet habe, wie sich aus dem vorgenannten Schreiben des Ständigen Vertreters Belgiens vom 2. Februar 1965 ergebe.

Darüber hinaus dürfe ein Mitgliedstaat nicht eigenmächtig beschließen, die finanzielle Belastung der Gemeinschaften im Bereich der Familienzulagen zu seinen Gunsten zu vergrößern.

Die *belgische Regierung* ist der Auffassung, daß Artikel 67 Absatz 2 nicht die Bedeutung habe, die die Kommission ihm beimesse. Es handele sich um eine Vorschrift, die lediglich die Kumulierung von Familienbeihilfen vermeiden solle: Die Gemeinschaft gewähre derartige Leistungen nur insoweit, als nicht gleichwertige Zulagen „anderweitig gezahlt" würden. Folglich habe die Gemeinschaft die Zulagen zu zahlen, wenn solche nicht von einem Mitgliedstaat, einem Dritten oder einer internationalen Organisation gezahlt würden.

Die Begrenzung der finanziellen Belastung, die sich aus der Antikumulierungsvorschrift für die Gemeinschaft ergebe, sei eine indirekte Wirkung des Artikels 67 Absatz 2, nicht dagegen sein Ziel. Hätte der Gemeinschaftsgesetzgeber dagegen tatsächlich dieses Ziel verfolgen wollen und hätte er beabsichtigt, die Mitgliedstaaten zum Erlaß von Vorschriften zu verpflichten, nach denen die Familienbeihilfen in erster Linie von ihnen zu zahlen seien, so hätte eine derartige Verpflichtung im Statut vorgesehen werden müssen.

Wenn die belgische Regierung bis zum Erlaß der streitigen Königlichen Verordnungen der Auffassung gewesen sei, daß die belgischen Familienbeihilfen mit Vorrang vor den von der Gemeinschaft geschuldeten Zulagen zu zahlen seien, so habe diese Auffassung nicht einer auf Artikel 67 Absatz 2 des Statuts beruhenden Verpflichtung, sondern dem damals geltenden belgischen Recht entsprochen, das die Frage, ob die belgischen Familienbeihilfen mit Vorrang vor den von der Gemeinschaft geschuldeten Zulagen zu zahlen seien, offengelassen habe.

Nachdem diese Frage nunmehr durch die in Rede stehenden Verordnungen beantwortet sei, könnten die belgischen Behörden nicht länger davon ausgehen, daß die von der Gemeinschaft gewährten Familienzulagen gegenüber den belgischen Beihilfen ergänzenden Charakter hätten.

Zur zweiten Rüge

Die *Kommission* macht zweitens geltend, die belgische Regierung hätte sie vor Erlaß der streitigen Königlichen Verordnungen konsultieren müssen.

Sie verweist insoweit auf Artikel 19 des Protokolls, der bestimme: „Bei der Anwendung dieses Protokolls handeln die Organe der Gemeinschaften und die verantwortlichen Behörden der beteiligten Mitgliedstaaten im gegenseitigen Einvernehmen."

Sie beruft sich ferner auf Artikel 15 des Protokolls, der wie folgt laute: „Der Rat legt auf Vorschlag der Kommission durch einstimmigen Beschluß das System der Sozialleistungen für die Beamten und sonstigen Bediensteten der Gemeinschaften fest."

Die Kommission verweist ferner auf Artikel 5 EWG-Vertrag.

Sie führt aus, die Pflicht zur Konsultierung gelte namentlich im vorliegenden Fall, da die belgische Regierung Artikel 67 Absatz 2 des Statuts zuvor dahin ausgelegt habe, daß die Familienzulagen der Gemeinschaften er-

gänzenden Charakter hätten, und da der Erlaß der in Rede stehenden Königlichen Verordnungen zu einer Erhöhung der finanziellen Belastung der Gemeinschaften in diesem Bereich führe.

Die *belgische Regierung* vertritt den Standpunkt, die Regelung der Gewährung von Familienbeihilfen im internen belgischen Recht stehe in keinerlei Zusammenhang mit der Durchführung des EWG-Vertrags oder der Anwendung des Protokolls. Somit könne aus Artikel 5 EWG-Vertrag oder den Artikeln 15 und 19 des Protokolls keine Verpflichtung hergeleitet werden, in dem durch die beiden streitigen Königlichen Verordnungen geregelten Bereich Einvernehmen herzustellen.

Zur dritten Rüge

Die *Kommission* macht drittens geltend, die fraglichen Königlichen Verordnungen hätten diskriminierende Wirkungen gegenüber bestimmten Bürgern, da bestimmte in Belgien tätige Arbeitnehmer ihre Ansprüche auf Familienbeihilfen verlören, sei es, weil ihr Ehegatte Beamter oder Bediensteter der Gemeinschaften sei, sei es, weil sie selbst in den Dienst der Gemeinschaft träten.

Diese Diskriminierung werde dadurch verstärkt, daß keine innerstaatliche Vorschrift erlassen worden sei, um die Arbeitnehmer, die unter diese Bestimmungen fielen, oder ihre Arbeitgeber von der Verpflichtung zur Entrichtung von Sozialversicherungsbeiträgen zu dem Familienbeihilfesystem für Arbeitnehmer oder Selbständige zu befreien.

Die Kommission weist auf einen anderen Umstand hin, der geeignet sei, diese Diskriminierung weiter zu verschärfen. Durch die Königlichen Verordnungen Nr. 129 vom 30. Dezember 1982 (*Moniteur belge* vom 12. 1. 1983) und Nr. 227 vom 9. 12. 1983 (*Moniteur belge* vom 16. 12. 1983) sei ein Sonderbeitrag zu Lasten Alleinstehender und kinderloser Ehepaare eingeführt worden. Da die Ehegatten der Beamten und Bediensteten der Gemeinschaften keinen Anspruch auf Familienbeihilfen für ihre Kinder hätten, würden sie bei der Anwendung dieser Königlichen Verordnungen als kinderlos angesehen und hätten den in diesen Verordnungen vorgesehenen Sonderbeitrag zu entrichten.

Abschließend führt die Kommission in ihrer Erwiderung aus, die belgischen Behörden zahlten den Arbeitnehmern, die für ihre Kinder Familienzulagen der Gemeinschaft bezögen, aufgrund der den Gegenstand des vorliegenden Verfahrens bildenden Königlichen Verordnungen auch keine anderen Sonderbeihilfen für Familien, wie zum Beispiel die Ferienzulage, mehr.

Diese unterschiedliche Behandlung, die, wie sich aus dem Urteil vom 13. Juli 1983 in der Rechtssache 152/82 (Forchieri, Slg. 1983, 2323) ergebe, in den Anwendungsbereich des EWG-Vertrags falle, stelle eine Verletzung des Diskriminierungsverbots dar, denn nach belgischem Recht würden die Beamten und ihre Ehegatten schlechter behandelt als die in Belgien wohnenden Arbeitnehmer oder Selbständigen.

Die *belgische Regierung* hält diese Rüge für unzulässig, da sie zum erstenmal in der Klageschrift erhoben worden sei, ohne daß sie vorher in dem Schreiben, mit dem ihr Gelegenheit zur Äußerung gegeben worden sei, oder in der mit Gründen versehenen Stellungnahme erwähnt worden sei.

Die *Kommission* räumt in ihrer Erwiderung ein, daß diese Rüge in dem erstgenannten Schreiben nicht erhoben worden sei; sie stellt jedoch fest, daß die belgische Regierung in ihrer Klagebeantwortung zur Begründetheit dieser Rüge Stellung genommen habe.

Die *belgische Regierung* führt aus, die in Rede stehenden Königlichen Verordnungen bewirkten keinen Verlust des Anspruchs auf

Familienbeihilfen für bestimmte Arbeitnehmer, sondern enthielten lediglich eine Antikumulierungsvorschrift für alle Beihilfen, die aufgrund ausländischen Rechts oder des Rechts völkerrechtlicher Einrichtungen geschuldet seien.

Der Umstand, daß die Personen, auf die sich diese Antikumulierungsvorschrift auswirke, gleichwohl nicht von den Beiträgen zum System der Familienbeihilfen befreit seien, erkläre sich aus dem Solidaritätsgrundsatz, der das belgische Recht der sozialen Sicherheit beherrsche und nach dem alle Arbeitnehmer und alle Arbeitgeber Beiträge unabhängig davon zu entrichten hätten, ob die Arbeitnehmer Beihilfen aus diesem Beitragsaufkommen bezögen oder nicht.

Die Familienurlaubszulagen seien seit 1983 gestrichen; auch wenn dies nicht der Fall wäre, würden sie den Bediensteten der Gemeinschaften unabhängig von der Familienbeihilfe gezahlt, da diese Zulage, wie der Gerichtshof in seinen Urteilen vom 13. Oktober 1977 in den Rechtssachen 106/76 (Gelders-Deboeck, Slg. 1977, 1623) und 14/77 (Emer-Van den Branden, Slg. 1977, 1683) entschieden habe, im Verhältnis zu den normalen Familienzulagen einen spezifischen Zweck habe.

IV — Antworten der Parteien auf die Fragen des Gerichtshofes

Der Gerichtshof hat die Kommission mit Schreiben vom 13. Februar 1986 ersucht, ihm bis zum 15. März 1986 mitzuteilen, welche Praxis die übrigen Mitgliedstaaten bei der Anwendung des Artikels 67 Absatz 2 des Statuts befolgen.

Die Kommission hat mit Schreiben vom 12. März 1986, beim Gerichtshof eingegangen am 14. März 1986, geantwortet, daß alle Mitgliedstaaten außer der Bundesrepublik Deutschland — gegen die ebenfalls ein Vertragsverletzungsverfahren vor dem Gerichtshof eingeleitet worden sei (Rechtssache 189/85) — sich an die von der Kommission im vorliegenden Verfahren vertretene Auslegung des Artikels 67 Absatz 2 hielten. Auch Italien habe insoweit Einwände erhoben, alle Schwierigkeiten seien jedoch in zweiseitigen Gesprächen mit der Kommission ausgeräumt worden.

Der Gerichtshof hat die belgische Regierung mit Schreiben vom 13. Februar 1986 ersucht, bis zum 15. März 1986 darzulegen, ob die Personen, die in Anwendung der in den Königlichen Verordnungen Nr. 54 vom 15. Juli 1982 und vom 19. November 1982 enthaltenen Antikumulierungsvorschrift keine Familienbeihilfen im Sinne des belgischen Rechts bezögen, aufgrund dieser Tatsache verpflichtet seien, die in den Königlichen Verordnungen Nr. 129 vom 30. Dezember 1982 und Nr. 227 vom 9. Dezember 1983 vorgesehenen Sonderbeiträge auch dann zu entrichten, wenn sie nicht alleinstehend oder kinderlos seien.

Die belgische Regierung hat diese Frage mit Schreiben vom 11. März 1986, das am 13. März 1986 beim Gerichtshof eingegangen ist, bejaht und insoweit ausgeführt, die in der Frage des Gerichtshofes genannten Sonderbeiträge seien eingeführt worden, damit die monatlichen Abzüge von den nach den belgischen Rechtsvorschriften gezahlten Familienbeihilfen nicht nur die Haushalte mit Kindern belasteten. Der Umstand, daß der Arbeitnehmer oder sein Ehegatte aufgrund der Anwendung der in den Königlichen Verordnungen Nr. 54 vom 15. Juli 1982 und vom 19. November 1982 vorgesehenen Antikumulierungsvorschrift nicht in den Genuß belgischer Familienbeihilfen gelange, führe somit zur Erhebung der Sonderbeiträge.

G. Bosco
Berichterstatter