

lungnahme festgesetzten Frist nachzukommen.

2. Gemäß Artikel 12 Buchstabe b des Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Gemeinschaften sind die Beamten und sonstigen Bediensteten der Gemeinschaften in den Mitgliedstaaten, in denen die Gemeinschaftsorgane ihre Arbeitsorte haben, von jeder Verpflichtung zur Eintragung in die Einwohnermelderegister befreit. Aus dieser Bestimmung und aus Artikel 5 EWG-Vertrag ergibt sich, daß die Mitgliedstaaten jede Maßnahme, die die Beamten und sonstigen Bediensteten der Gemeinschaft unmittelbar oder mittelbar zwingen würde, ihre Eintragung in die Einwohnermelderegister zu beantragen, vermeiden müssen. Ein solcher Zwang wird insbesondere dann ausgeübt, wenn ein Mitgliedstaat die Beamten und sonstigen

Bediensteten wegen ihrer Nichteintragung nachteilige Folgen erleiden läßt. Gemeindesatzungen, die bewirken, daß die im Gebiet der betreffenden Gemeinden wohnenden Beamten und sonstigen Bediensteten mittelbar gezwungen werden, sich in die Einwohnermelderegister eintragen zu lassen, um zu verhindern, daß sie einer Gemeindesteuer unterworfen werden, verstoßen daher gegen Artikel 5 EWG-Vertrag in Verbindung mit Artikel 12 Buchstabe b des Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen.

3. Die Tatsache, daß der Rechtsweg zu den staatlichen Gerichten offensteht, um mit dem Gemeinschaftsrecht nicht zu vereinbarende Maßnahmen anzufechten, schmälert die Klagemöglichkeit nach Artikel 169 EWG-Vertrag nicht, da beide Klagen verschiedenen Zwecken dienen und verschiedene Wirkungen haben.

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS PIETER VERLOREN VAN THEMAAT vom 11. Dezember 1985 *

*Herr Präsident,
meine Herren Richter!*

I — Einleitende Bemerkungen

Wegen der vielen verschiedenen Aspekte, die diese Rechtssache aufweist, halte ich es für nützlich, zunächst zu diesen verschiedenen Aspekten insgesamt Stellung zu nehmen. In diesen einleitenden Bemerkungen werde ich dann schon gleich einige Schlußfolgerungen ansprechen, die sich für mich aus dem Studium der Akten ergeben.

1. *Anträge der Kommission*

Der Gegenstand des Rechtsstreits ist von der Kommission in den Anträgen ihrer Klageschrift klar umrissen worden. Darin beantragt die Kommission,

- a) festzustellen, daß das Königreich Belgien gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 12 Buchstabe b des Protokolls vom 8. April 1965 über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Gemeinschaften sowie aus den Artikeln 5 und 7 EWG-Vertrag verstoßen hat,

* Aus dem Niederländischen übersetzt.

- indem es nicht die erforderlichen Maßnahmen getroffen hat, um in den Satzungen der Gemeinden Etterbeek vom 13. Oktober 1983, Woluwé-Saint-Pierre vom 25. November 1983, Uccle vom 28. Februar 1984, Jette vom 15. Mai 1984 und Evere vom 26. Juni 1984 die Personen mit Hauptwohnsitz in der betreffenden Gemeinde, die gemäß Artikel 12 Buchstabe b von der Eintragung im Melderegister in Belgien befreit sind, also die in Belgien tätigen Beamten und sonstigen Bediensteten der Europäischen Gemeinschaften sowie ihre Ehegatten und die von ihnen unterhaltenen Familienmitglieder, die Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaats als Belgien sind, von der Steuer für Nebenwohnsitze zu befreien,
- indem es durch seine Kommunalbehörden von den betreffenden Personen die genannten Steuern erhebt und nicht die für die Rückerstattung der erhobenen Beträge samt der gesetzlichen Zinsen erforderlichen Maßnahmen getroffen hat;

b) dem Königreich Belgien die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Zu diesen Anträgen mache ich schon hier folgende Randbemerkungen:

a) Gemäß Artikel 12 Buchstabe b des genannten Protokolls steht den Beamten und sonstigen Bediensteten der Gemeinschaften im Hoheitsgebiet jedes Mitgliedstaats ohne Rücksicht auf ihre Staatsangehörigkeit die

„Befreiung von Einwanderungsbeschränkungen und von der Meldepflicht für Ausländer [zu]; das gleiche gilt für ihre Ehegatten

und die von ihnen unterhaltenen Familienmitglieder“.

b) Diese Bestimmung gilt für jeden Mitgliedstaat. Nach elementaren Auslegungsgrundsätzen in bezug auf das Gemeinschaftsrecht, zu dem das Protokoll gehört, kann die Auslegung dieser Bestimmung nicht vom belgischen nationalen Recht abhängen. Sie gilt nach ihrem Wortlaut und auch nach ihrer von der Kommission auf eine Frage des Gerichtshofes dargelegten Zielsetzung für jede Form der Meldepflicht für Ausländer, also unabhängig von den Formen dieser Meldepflicht, die der betreffende Mitgliedstaat kennt.

c) Da alle Bestimmungen des Protokolls auf Artikel 28 des Vertrages zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 152 vom 13. 7. 1967, S. 2) gestützt sind, ist auch für die Auslegung des Artikels 12 Buchstabe b des Protokolls von Bedeutung, daß gemäß diesem Artikel die in den Bestimmungen niedergelegten Vorrechte und Befreiungen der Gemeinschaften „zur Erfüllung ihrer Aufgabe erforderlich“ sind.

d) Weder aus Artikel 12 Buchstabe b als solchem noch aus anderen Artikeln des Protokolls kann hergeleitet werden, daß die Beamten und sonstigen Bediensteten der Gemeinschaften von anderen als den in Artikel 12 Buchstaben d und e genannten indirekten Steuern, den innerstaatlichen Steuern auf die von den Gemeinschaften gezahlten Gehälter, Löhne und Bezüge oder der in Artikel 14 des Protokolls genannten, vom Wohnsitz abhängigen Einkommen-, Vermögen- und Erbschaftsteuer befreit sind. Die Beamten und sonstigen Bediensteten der Gemeinschaften können demnach in gleicher Weise wie die belgischen Staatsbürger zum Beispiel kommunalen Grundsteuern, Straßengebühren, Gebühren für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen sowie

Steuern für einen Nebenwohnsitz, den sie neben einem Hauptwohnsitz in Belgien besitzen, unterworfen werden.

e) Wenn Beamte oder sonstige Bedienstete der Gemeinschaften, die Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten sind und als solche von der Meldepflicht für Ausländer befreit sind, aber ihren Hauptwohnsitz in einer der betreffenden Gemeinden haben, tatsächlich in Anwendung von in kommunalen Steuersatzungen enthaltenen Kriterien so besteuert werden, als ob es sich bei ihrem Hauptwohnsitz um einen Nebenwohnsitz handelte, so stellt dies in jedem Falle eine Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit im Sinne des Artikels 7 EWG-Vertrag dar. Die Kommission beruft sich in diesem Zusammenhang auch auf Ihr Urteil vom 13. Juli 1983 in der Rechtssache 152/82 (Forcheri, Slg. 1983, 2323). Daß in einer der betreffenden Gemeinden die genannte tatsächliche Folge schon eingetreten ist, steht fest. In den hiernach erwähnten Rundschreiben der belgischen Behörden wird jedoch eingeräumt, daß auch in den Satzungen der anderen genannten Gemeinden nicht gewährleistet sei, daß die Beamten und sonstigen Bediensteten der Gemeinschaft, die von der Registrierung befreit sind, ebenso behandelt würden wie diejenigen Personen, die mit Hauptwohnsitz in der betreffenden Gemeinde im Melderegister eingetragen sind. Auch hierin muß meines Erachtens dann tatsächlich eine Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit erblickt werden. Die Frage, ob eine solche Steuer auch — mittelbar — mit Artikel 12 Buchstabe b des Protokolls unvereinbar ist, scheint mir in dieser Hinsicht von geringer praktischer Bedeutung für die Bediensteten der Gemeinschaften. Für Bedienstete anderer in Brüssel ansässiger internationaler Organisationen sowie für die Bediensteten

der in dieser Stadt eingerichteten Botschaften, die nicht Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaates sind, ist diese Frage natürlich mittelbar doch von Bedeutung. Wie in der Antwort der Kommission auf eine Frage des Gerichtshofes ausgeführt worden ist, gilt für sie nämlich eine gleichlautende Freistellung von der Meldepflicht für Ausländer. Da die Kommission ihre Klage auch auf einen Verstoß gegen Artikel 12 Buchstabe b des Protokolls stützt, werde ich auf diesen Punkt sowie auf den in diesem Zusammenhang auch angeführten Verstoß gegen Artikel 5 EWG-Vertrag in meinen Ausführungen später zurückkommen.

f) Soweit dies zur Feststellung des Vorliegens eines Hauptwohnsitzes erforderlich ist, kann die den nicht gemeldeten Bediensteten der Gemeinschaften auferlegte Verpflichtung zur Ausfüllung eines Formulars, auf dem die hierzu erforderlichen Auskünfte erteilt werden, als solche nicht als mit Artikel 12 Buchstabe b des Protokolls unvereinbar angesehen werden. Die Kommission hat in der mündlichen Verhandlung bestätigt, daß sie diesen Standpunkt teilt. Eine Unvereinbarkeit mit Artikel 5 EWG-Vertrag läge in diesem Zusammenhang nur vor, wenn die betreffende Gemeinde alle erforderlichen Angaben schon auf anderem Wege (insbesondere über das Außenministerium) von den Gemeinschaftsorganen selbst erhalten hätte. Im Hinblick auf diesen Standpunkt der Kommission ist es meines Erachtens jedoch nicht erforderlich, daß der Gerichtshof über diese Frage entscheidet. Hierüber besteht nämlich keinerlei Streit zwischen der Kommission und der belgischen Regierung, die ebenfalls die Bedeutung einer abschließenden Regelung für die Unterrichtung der Gemeinden durch die Gemeinschaftsorgane selbst betont hat.

2. *Der Standpunkt der belgischen Regierung*

Die belgische Regierung beantragt,

- die Klage der Kommission als unzulässig, hilfsweise als unbegründet abzuweisen;
- der Kommission die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Ich mache zu diesem Standpunkt gleich hier folgende Randbemerkungen:

a) Auf die Argumente zur Begründung der Einrede der Unzulässigkeit werde ich später in meinen Schlußanträgen eingehen.

b) Hinsichtlich der Begründetheit stimmt die belgische Regierung jetzt inhaltlich mit der Kommission darin überein, daß Bedienstete der Gemeinschaft, die gleichzeitig Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten sind und daher von der Meldepflicht für Ausländer befreit sind und die ihren Hauptwohnsitz in Belgien haben, hinsichtlich dieses Hauptwohnsitzes nicht so besteuert werden können, als ob sie dort nur einen Nebenwohnsitz hätten. Dies ist insbesondere dem auf eine Frage des Gerichtshofes vorgelegten Rundschreiben des Verwaltungschefs der Region Brüssel an die betreffenden Bürgermeister und Schöffen zu entnehmen. In der mündlichen Verhandlung hat die belgische Regierung präzisiert, daß dieses Rundschreiben als eine verbindliche Anweisung an die betreffenden Gemeinden anzusehen sei, in die streitigen Satzungen eine Bestimmung aufzunehmen, die die betreffenden Bediensteten den in den Melderegistern eingetragenen Personen gleichstelle. In der Sitzung wurde ebenfalls mitgeteilt, daß der Innenminister am 3. Oktober 1985 ein verbindliches Rundschreiben gleichen Inhalts an alle zuständigen belgischen Behörden gerichtet habe.

c) Obwohl die belgische Regierung also das gleiche Endergebnis anstrebt wie die Kommission, leugnet sie andererseits, daß im vorliegenden Fall irgendein Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht vorliege. Ein Verstoß gegen Artikel 12 Buchstabe b des Protokolls liege deshalb nicht vor, weil die Bediensteten der Gemeinschaften nicht irgendeiner Form von Einwanderungsbeschränkung oder Meldepflicht für Ausländer unterworfen seien (auf diesen Punkt komme ich, wie gesagt, noch gesondert zurück).

Es liege kein Verstoß gegen Artikel 7 EWG-Vertrag vor, weil die Gemeindegemeinschaften auf alle Nebenwohnsitze anwendbar seien. Aufgrund meiner früheren Ausführungen bin ich der Ansicht, daß dieses zweite Verteidigungsmittel zu verwerfen ist, wenn — wie im vorliegenden Fall — die betreffenden Bediensteten anders als belgische Staatsangehörige tatsächlich hinsichtlich eines Hauptwohnsitzes besteuert werden, der aufgrund der Nichtberücksichtigung ihres besonderen Status in den betreffenden Bestimmungen oder bei deren Anwendung als Nebenwohnsitz behandelt wird.

Abschließend ist die belgische Regierung der Ansicht, der Gegenstand des Rechtsstreits falle im wesentlichen in die Zuständigkeit der innerstaatlichen Gerichte. Die betreffenden Bediensteten müßten demgemäß Rechtsschutz vor den innerstaatlichen Gerichten suchen. Dieser Standpunkt wurde auch schon in dem hiernach erwähnten Schreiben des Ständigen Vertreters des Königreichs Belgien vom 24. Januar 1985 angenommen.

3. *Beurteilung des Ausgangsvorbringens der belgischen Regierung*

Das Vorbringen der belgischen Regierung, der Gegenstand des Rechtsstreits falle im wesentlichen in die Zuständigkeit der innerstaatlichen Gerichte, ist für sich gesehen sicher richtig. Diese Zuständigkeit der inner-

staatlichen Gerichte für die Entscheidung über die betreffenden individuellen Steueranlagen schließt jedoch keinesfalls Ihre Zuständigkeit aus, sich mit dem in den Anträgen der Kommission umrissenen entpersonalisierten Gegenstand des Rechtsstreits zwischen der Kommission und dem belgischen Staat zu befassen. Dieser Gegenstand ist nämlich hauptsächlich der Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht durch die Aufrechterhaltung und Anwendung kommunaler Steuersatzungen, die die betreffenden falschen individuellen Steuerveranlagungen ermöglichen.

Der Unterschied zwischen dem innerstaatlichen und dem Verfahren vor dem Gerichtshof ist auch von großer praktischer Bedeutung. In erster Linie ist das Erfordernis für jetzt schon 350 und in der Zukunft möglicherweise noch mehr Bedienstete der Gemeinschaften, jedes Jahr, in dem die streitigen Satzungen aufrechterhalten bleiben, die innerstaatlichen Gerichte anzurufen, für die Erfüllung der Hauptaufgaben der Gemeinschaftsorgane und ihrer Bediensteten natürlich störend. In zweiter Linie mußte der Vertreter der belgischen Regierung in der mündlichen Verhandlung einräumen, daß die Entscheidung über die im vorliegenden Fall von einer Gemeinde erhobene Kassationsbeschwerde, wenn man die durchschnittliche Dauer solcher Verfahren zugrunde lege, außer im Falle einer vorgezogenen Behandlung sicherlich erst in ein bis zwei Jahren getroffen werde. Hinzuzufügen ist, daß sich das Kassationsverfahren natürlich noch länger hinziehen könnte, wenn der Kassationshof auch die gemeinschaftsrechtlichen Aspekte des Rechtsstreits in seine Überlegungen mit einbeziehen und dem Gerichtshof hierzu Fragen vorlegen würde. Während dieser ganzen Zeit könnten die Gemeinden Steuerbescheide erlassen, gegen die die einzelnen Bediensteten jedes Mal eine Klage erheben müßten. In dritter

Linie, und dies ist am wichtigsten, kann der nationale Rechtsweg aber nie zur Aufhebung oder Änderung der betreffenden Satzungen von Rechts wegen führen. Nach den Ausführungen der belgischen Regierung in der mündlichen Verhandlung kann ihre Aufhebung ausschließlich durch Gesetz erfolgen, und die Einbringung eines Gesetzesentwurfs hierzu sowie der Erlass des Gesetzes oder die Vornahme informeller Schritte der belgischen Regierung bei den betreffenden Gemeinden, falls diese die erwähnten Rundschreiben nicht befolgen, hängen, wenn kein Urteil des Gerichtshofes ergeht, natürlich ausschließlich von der eigenen Beurteilung der belgischen Behörden ab. Auch steht keineswegs a priori fest, daß solche innerstaatlichen Maßnahmen hinsichtlich der schon auferlegten und eingezogenen Steuern rückwirkend gelten und entsprechende Rückzahlungspflichten schaffen würden. Ich halte eine Entscheidung des Gerichtshofes über die von der Kommission erhobene Klage deshalb auch aus praktischen Gründen für erforderlich.

4. *Weitere Gliederung dieser Schlußanträge*

Um größere Klarheit über den Sachverhalt zu verschaffen, werde ich zunächst im zweiten Abschnitt dieser Schlußanträge die Zusammenfassung des Sachverhalts und des Verfahrensablaufs mit einigen zusätzlichen Angaben aus dem Sitzungsbericht übernehmen. Da ich die wesentlichen Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien schon genannt habe, werde ich anschließend im dritten Abschnitt dieser Schlußanträge die noch offenen Rechtsfragen behandeln, d. h. die Zulässigkeit der Klage und den von der Kommission geltend gemachten Verstoß gegen Artikel 12 Buchstabe b des Protokolls und im Zusammenhang damit gegen Artikel 5 EWG-Vertrag. Im vierten Abschnitt dieser Schlußanträge werde ich schließlich meine Schlußfolgerungen zusammenfassen.

II — Sachverhalt und Verfahren

1. Verschiedene Gemeinden der Region Brüssel, nämlich Etterbeek (Beschluß des Gemeinderats vom 13. Oktober 1983, bestätigt durch die Ständige Abordnung am 16. Februar 1984), Jette (Beschluß vom 15. Mai 1984, bestätigt am 26. Juli 1984), Uccle (Beschluß vom 28. Februar 1984, bestätigt am 1. Mai 1984), Woluwé-Saint-Pierre (Beschluß vom 25. November 1983, bestätigt am 31. Januar 1984) und Evere (Beschluß vom 26. Juni 1984, bestätigt am 13. September 1984), haben im Laufe der Jahre 1983 und 1984 kommunale Satzungen zur Einführung einer „Steuer für andere als Hauptwohnsitze“ oder einer „Steuer für Nebenwohnsitze“ erlassen.

2. Steuerpflichtig sind Personen, die nicht in den Melderegistern der betreffenden Gemeinden eingetragen sind; Beamte und sonstige Bedienstete der Europäischen Gemeinschaften mit Dienstort in Belgien sowie ihre Ehegatten und die von ihnen unterhaltenen Familienmitglieder, die Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaats als Belgien sind, sind von dieser Eintragung im Melderegister befreit.

3. Gemäß den Gemeindesatzungen von Etterbeek, Uccle, Jette und Evere, die alle den gleichen Wortlaut haben, ist unter Nebenwohnsitz „jeder private Wohnsitz, der nicht zum Hauptwohnsitz bestimmt ist“, zu verstehen und schulden die Steuer „die Personen, die nicht in den Melderegistern eingetragen sind“, wenn sie Eigentümer, Mieter oder unentgeltlicher Benutzer einer Wohnung sind, die als Nebenwohnsitz benutzt wird.

4. Nach der Gemeindesatzung von Woluwé-Saint-Pierre ist derjenige steuerpflichtig, der über einen Nebenwohnsitz verfügt; als solcher gilt jeder Wohnsitz, für den derjenige, der darüber verfügen kann, nicht als Landesansässiger in den Melderegistern eingetragen ist.

5. Die Steuer beläuft sich in allen Fällen auf 10 000 BFR pro Jahr und pro Wohnsitz.

6. Alle genannten Satzungen sehen vor, daß der Steuerpflichtige innerhalb von drei Monaten nach Erlaß des Steuerbescheids bei der Ständigen Abordnung des Provinzialrats Einspruch einlegen kann. Außerdem sind in den Satzungen bestimmte Ausnahmen vorgesehen, von denen keine auf die Beamten der Europäischen Gemeinschaften anwendbar ist.

7. Nach der innerstaatlichen Regelung ist unter Melderegistern folgendes zu verstehen:

- „a) *das eigentliche Melderegister*, Hauptregister genannt,
- b) die Liste, *das spezielle Melderegister für Ausländer*, das Einreiseregister, das Ausreiseregister, das Geburtenregister ..., das Register belgischer Personalausweise und das Ausweisregister ...“

Normalerweise werden Ausländer, die ihren Wohnsitz in Belgien begründen, in das spezielle Melderegister für Ausländer eingetragen. Zwei Gruppen von Ausländern müssen jedoch, wie die belgischen Staatsangehörigen, in das Hauptregister eingetragen werden:

- a) diejenigen Ausländer, deren „Antrag auf Niederlassung“ genehmigt wurde, wenn sie einen regelmäßigen und ununterbrochenen Wohnsitz von fünf Jahren im Königreich Belgien nachweisen;
- b) Staatsangehörige von Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften, die nach Belgien kommen, um dort eine Tätigkeit im Lohn- oder Gehaltsverhältnis oder anders auszuüben, deren voraussichtliche Dauer mehr als ein Jahr beträgt, sofern der Minister oder die zuständige Gemeindeverwaltung ihren „Antrag auf Niederlassung“ genehmigt hat.

Ausländer, die im Melderegister eingetragen sind, werden aus dem Ausländerregister gestrichen. Diejenigen Personen, die in die Melderegister (Einwohnerregister oder Ausländerregister) eingetragen werden müssen, müssen sich in der Gemeinde, in der sie ihren gewöhnlichen Hauptwohnsitz haben, eintragen lassen.

Die Eintragung in das Melderegister einer Gemeinde gilt als Beweis dafür, daß die betreffende Person dort ihren Hauptwohnsitz hat, da man seit März 1981 nur noch in einer einzigen Gemeinde des Königreichs mit einem Hauptwohnsitz gemeldet sein darf.

8. Das belgische Außenministerium stellt den Beamten der Europäischen Gemeinschaften, die ihren Dienstort in Belgien haben, und den anderen Bediensteten der Europäischen Gemeinschaften sowie ihren Ehegatten und den von ihnen unterhaltenen Familienmitgliedern eine besondere Aufenthaltsgenehmigung aus, die folgenden Aufdruck trägt: „Gemäß Gesetz vom 13. Mai 1966 betreffend das Protokoll über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Gemeinschaften von der Eintragung in das Ausländermelderegister befreit“. Diese Genehmigung gilt vier Jahre. Sie wird nur Personen ausgestellt, die nicht die belgische Staatsangehörigkeit besitzen.

Die belgischen Beamten werden in die Melderegister ihrer Gemeinde eingetragen. Die Beamten der Europäischen Gemeinschaften mit anderer Staatsangehörigkeit werden in kein Gemeinderegister eingetragen. Ihre Privatadressen werden regelmäßig je Gemeinde dem Protokolldienst des belgischen Außenministeriums mitgeteilt. Das Ministerium bringt die Adressen den verschiedenen Gemeinden zur Kenntnis.

In einem Rundschreiben des Innenministers vom 19. März 1981 ist ausdrücklich vorgesehen, daß „Ausländer, die in Belgien von den Europäischen Gemeinschaften vergabene Ämter versehen, auch nicht in die Mel-

deregister einer belgischen Gemeinde eingetragen werden müssen“.

9. Immer, wenn die Kommission von der Existenz einer solchen Gemeindegatsatzung Kenntnis erhielt, hat sie sich, vertreten durch ihren Generaldirektor für Personal und Verwaltung, schriftlich an den Ständigen Vertreter Belgiens gewandt, mit Kopie des Schreibens an die Bürgermeister der betreffenden Gemeinden, und ihn ersucht, die Anwendung dieser Satzung auszusetzen, solange nicht in Zusammenarbeit mit den staatlichen Behörden eine Gesamtlösung ausgearbeitet sei (Schreiben vom 24. Mai, 19. Juni, 2. Juli, 31. Juli, 17. Oktober und 12. Dezember 1984 und vom 22. Januar 1985); unter Hinweis auf Artikel 12 Buchstabe b des Protokolls vom 8. April 1965 über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Gemeinschaften wies sie darauf hin, daß die Tatsache, daß die Beamten der Europäischen Gemeinschaften nicht in die Melderegister eingetragen seien, nicht ipso facto ein Grund sei, davon auszugehen, daß sie einen Nebenwohnsitz hätten, und daß sie aufgrund einer solchen Vermutung nicht der genannten Steuer unterworfen werden dürften. Sie hat wiederholt hierüber informelle Kontakte mit den zuständigen Behörden gehabt, und mit Schreiben vom 24. Januar 1985 teilte der Ständige Vertreter Belgiens der Kommission die verschiedenen Schritte mit, die die belgische Regierung in der Sache unternommen hatte.

Trotz dieser Interventionen schickte die Gemeinde Woluwé-Saint-Pierre Ende 1984 etwa zehn im Gemeindegebiet wohnenden Beamten der Europäischen Gemeinschaften Steuerbescheide, in denen sie aufgefordert wurden, innerhalb von zwei Monaten eine Steuer für den Nebenwohnsitz in Höhe von 10 000 BFR zu zahlen. Daraufhin hat die Kommission erneut Schritte unternommen, jedoch ohne Resultat.

10. Die Kommission hat daraufhin beschlossen, im beschleunigten Verfahren Ar-

tikel 169 EWG-Vertrag anzuwenden; mit Schreiben vom 12. Februar 1985 teilte sie dies der belgischen Regierung mit und forderte sie auf, sich innerhalb von 14 Tagen zu äußern. Dieses Schreiben blieb unbeantwortet.

11. Gleichzeitig mit dem von der Kommission eingeleiteten Verfahren legten die betroffenen Beamten bei der Ständigen Abordnung der Provinz Brabant Einspruch ein, mit dem sie die Aufhebung der Steuerbescheide beantragten. Mit Beschluß vom 7. Februar 1985 gab die Ständige Abordnung in einem Fall dem Einspruch statt.

Am 20. Februar 1985 richtete die Gemeinde Woluwé-Saint-Pierre jedoch an ein und demselben Tag an 250 andere Beamte, die in ihrem Gebiet wohnen, Steuerbescheide mit der Aufforderung, bis spätestens zum 22. April 1985 die betreffende Steuer zu entrichten.

Mit Schreiben vom 26. Februar 1985 forderte das Kommissionsmitglied Willy de Clercq den belgischen Innenminister erneut auf, gemeinsam nach einer Lösung zu suchen. Mit Schreiben vom 4. März 1985 ersuchte der Generaldirektor für Personal und Verwaltung die Ständige Vertretung des Königreichs Belgien nochmals, für eine schnelle Lösung zu sorgen.

12. Am 8. März 1985 gab die Kommission im beschleunigten Verfahren eine mit Gründen versehene Stellungnahme ab, in der sie das Königreich Belgien aufforderte, innerhalb von 14 Tagen die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um der Stellungnahme nachzukommen, insbesondere die in den Gemeindegesetzen enthaltenen rechtswidrigen Bestimmungen aufzuheben und die gezahlten Steuern zuzüglich der gesetzlichen Zinsen zu erstatten.

Mit Fernschreiben vom 19. März 1985 bat Belgien um eine Verlängerung dieser Frist, was die Kommission mit Fernschreiben vom 27. März 1985 ablehnte.

Die mit Gründen versehene Stellungnahme wurde nicht beantwortet.

13. Mit Klageschrift, die am 3. April 1985 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat die Kommission beim Gerichtshof das Verfahren nach Artikel 169 Absatz 2 EWG-Vertrag wegen Vertragsverletzung eingeleitet.

14. Mit Fernschreiben vom 13. Mai 1985 hat die Kommission mitgeteilt, daß sie auf die Einreichung einer Erwiderung verzichte, und den Gerichtshof ersucht, so schnell wie möglich einen Termin für die mündliche Verhandlung anzuberaumen, da die Erhebung der streitigen Steuer nicht ausgesetzt worden sei und zu Vollstreckungsmaßnahmen übergegangen worden sei, während die Zahl der betroffenen Beamten inzwischen von 260 auf mehr als 350 gestiegen sei.

15. Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen. Er hat jedoch die Kommission und die belgische Regierung gebeten, einige Fragen zu beantworten, die sich auf die Gründe für das Bestehen des Artikels 12 Buchstabe b des Protokolls und auf das Ergebnis der Kontakte zwischen der Regierung und der Aufsichtsbehörde im Hinblick auf die Lösung der aufgetretenen Schwierigkeit beziehen.

Die Kommission hat auf Ihre Frage, kurz zusammengefaßt, geantwortet, daß Artikel 12 Buchstabe b des Protokolls, ebenso wie gleichlautende Bestimmungen in vergleichbaren Protokollen praktisch aller anderen internationalen Organisationen, zu den klassischen Merkmalen diplomatischer Immunitäten gehöre und, auch im Lichte des Artikels 18 des Protokolls, bezwecke, die ungehinderte Wahrnehmung der Aufgaben des Personals der Gemeinschaften zu gewährleisten. Diese Zielsetzung sei dieselbe geblieben wie die der Protokolle der einzel-

nen Gemeinschaften, da die Gemeinschaftsvorschriften hinsichtlich des Zugangs, des Aufenthalts und der Meldepflicht von Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten im allgemeinen noch andere Möglichkeiten zur Beschränkung der Einreise und des Aufenthalts enthielten, die auf die Beamten der Gemeinschaften aufgrund des Protokolls nicht angewandt werden dürften.

Die belgische Regierung hat die ihr vom Gerichtshof gestellte Frage dahin gehend beantwortet, daß die Ad-hoc-Arbeitsgruppe vorgeschlagen habe, daß die Behörden, denen die Aufsicht über die Gemeinden des Großraums Brüssel obliege, diesen ein im *Moniteur belge* zu veröffentlichendes Rundschreiben mit der Aufforderung zukommen lassen sollten, in ihre Satzung über Nebenwohnsitze eine Bestimmung aufzunehmen, die die Beamten und sonstigen Bediensteten der Europäischen Gemeinschaften, die ihren Hauptwohnsitz in der Gemeinde hätten, mit den in den Melderegistern eingetragenen Personen gleichstelle. Der Antwort ist eine Kopie des an die Gemeinden des Großraums Brüssel zu richtenden — nach den in der mündlichen Verhandlung gemachten Angaben inzwischen versandten — Rundschreibens beigelegt. Der Entwurf eines gleichlautenden Rundschreibens werde, heißt es in der Antwort, in Kürze dem Innenminister vorgelegt. In der mündlichen Verhandlung wurde erklärt, auch dieses zweite Rundschreiben sei inzwischen verschickt worden.

III — Beurteilung der übrigen Rechtsfragen

1. Die Zulässigkeit der Klage

Die belgische Regierung erklärt in ihrer Klagebeantwortung zunächst, das von der Kommission angewandte außergewöhnliche Verfahren, bei dem weniger als ein Monat zwischen der Aufforderung zur Äußerung, der mit Gründen versehenen Stellungnahme und der Erhebung der Klage selbst verstreiche,

mißachte den Grundsatz der angemessenen Frist, die jeder Mitgliedstaat von der Kommission erwarten könne. Auf Fragen eines Mitglieds des Gerichtshofes erklärte der Vertreter der belgischen Regierung in der mündlichen Verhandlung, die Regierung hätte eine Frist von sechs Monaten bis zu einem Jahr für angemessen gehalten. Wie ich in der Zusammenfassung des Sachverhalts schon ausgeführt habe, steht fest, daß die Kommission sich bereits seit etwa einem Jahr vor Erhebung der Klage regelmäßig schriftlich, mit Kopie des Schreibens an die Bürgermeister der betreffenden Gemeinden, an den Ständigen Vertreter Belgiens gewandt hatte, mit der Aufforderung, die Anwendung dieser Satzungen auszusetzen, bis in Zusammenarbeit mit den staatlichen Behörden eine Gesamtlösung gefunden worden sei. Dies wird von der belgischen Regierung auch nicht bestritten. Auch im Hinblick auf die unbestreitbare zusätzliche Belastung, die das Verhalten der Gemeinden für eine wachsende Anzahl von Bediensteten der Europäischen Gemeinschaften mit sich gebracht hat, ist meines Erachtens diese erste Einrede der Unzulässigkeit unter den genannten Umständen zu verwerfen.

In zweiter Linie erklärt die belgische Regierung, wie schon erwähnt, daß im vorliegenden Fall kein Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht vorliege und das Problem also vor den innerstaatlichen Gerichten gelöst werden müsse. Da dieses Argument im wesentlichen die Begründetheit der Klage betrifft, ist es als Einrede der Unzulässigkeit ebenfalls zu verwerfen.

2. Die behauptete Verletzung von Artikel 12 Buchstabe b des Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Gemeinschaften

Wie sich aus der Klagschrift und den von der Kommission in der mündlichen Verhandlung vorgenommenen Präzisierungen ihres Standpunkts ergibt, liegt der behauptete Verstoß gegen Artikel 12 Buchstabe b des Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Gemeinschaften vor.

tete Verstoß gegen Artikel 12 Buchstabe b des Protokolls nach Ansicht der Kommission insbesondere im Verstoß gegen die Befreiung von der Meldepflicht. Dieser Verstoß bestehe darin, daß die genannten Gemeinden die betreffenden Bediensteten aufgrund der Tatsache, daß sie nicht in den Melderegistern eingetragen seien, einer Steuer für Nebenwohnsitze unterworfen hätten. Eine Möglichkeit der Freistellung von dieser Steuer im Hinblick auf die Befreiung der Bediensteten mit Hauptwohnsitz in der betreffenden Gemeinde sei nicht vorgesehen worden. Die schon zitierte Steuersatzung der Gemeinde Woluwé-Saint-Pierre (wo sich der Konflikt bis jetzt besonders konzentriert habe) stelle das deutlichste Beispiel hierfür dar.

Der eigentliche Klageantrag der Kommission ist insoweit jedoch weiter formuliert und führt eine Verletzung von Artikel 12 Buchstabe b des Protokolls insgesamt aus den in dem Antrag genannten Gründen an.

Meiner Auffassung nach hat die Kommission außerdem in ihrer schon erwähnten Antwort auf eine Frage des Gerichtshofes zu Recht erklärt, daß diese Bestimmung weiter reiche als das für alle Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten geltende Recht auf Freizügigkeit. Dies ergibt sich meines Erachtens auch aus der Tatsache, daß die Bestimmung ähnlichen Protokollen der Vereinten Nationen und anderer internationaler Organisationen sowie noch älteren Regelungen im Bereich der Vorrechte und Befreiungen diplomatischer Vertretungen (auf die das von der Kommission zitierte Protokoll hinsichtlich der NATO selbst ausdrücklich verweist) entlehnt ist. Bei diesen Beispielen besteht im allgemeinen kein Anspruch auf eine Gleichbehandlung mit den Staatsangehörigen des Aufnahmestaats, der mit der betreffenden Gemeinschaftsregelung vergleichbar wäre. Außerdem würde ein solcher Anspruch auf Gleichbehandlung in Ländern, in denen die vergleichbaren Rechte der Inlän-

der zahlreichen Beschränkungen unterworfen sind, die unabhängige und unbehinderte Ausübung der Tätigkeiten der betreffenden Organisationen oder diplomatischen Vertretungen noch nicht ausreichend gewährleisten. Artikel 12 Buchstabe b des Protokolls ist somit meines Erachtens für sich gesehen auszulegen, auch wenn dies nach Ihrem erwähnten Urteil in der Rechtssache Forcheri nicht ausschließt, daß Bedienstete der Gemeinschaften sich *gleichzeitig* auf das allgemein geltende Gemeinschaftsrecht über die Freizügigkeit berufen können.

Für sich gesehen ausgelegt hat die Befreiung von Einwanderungsbeschränkungen und von der Meldepflicht für Ausländer im Lichte des Artikels 18 des Protokolls und des Artikels 28 des Vertrages zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften meiner Auffassung nach dann die Bedeutung, daß sie für alle Beschränkungen gilt, die die Einwanderungsfreiheit (und nach der Zielsetzung auch die Aufenthaltsfreiheit) oder die Befreiung von der Meldepflicht für Ausländer tatsächlich einschränken und gleichzeitig die Erfüllung der Aufgaben der betroffenen Bediensteten beeinträchtigen.

Diese Kriterien sind nach meiner Ansicht im vorliegenden Fall erfüllt. Die Aufenthaltsfreiheit und damit die Einwanderungsfreiheit werden dadurch beschränkt, daß die Bediensteten der Gemeinschaften tatsächlich höheren Gemeindesteuern unterworfen sind als die eigenen Staatsangehörigen oder zumindest in den streitigen Satzungen nicht ebenso behandelt werden wie die in den Melderegistern eingetragenen eigenen Staatsangehörigen. Die Befreiung von der Meldepflicht für Ausländer wird außerdem in der Praxis dadurch beschränkt, daß durch die streitigen Satzungen ein deutlicher Druck auf die Bediensteten ausgeübt wird, sich dennoch der Eintragung im Melderegister zu unterwerfen. Die von der belgischen

Regierung schriftlich und mündlich im Laufe des Verfahrens vorgebrachte Anregung, daß die Eintragung in das Melderegister die einfachste Lösung des Rechtsstreits darstellen würde, bestätigt das Vorliegen eines derartigen Drucks. Schließlich werden die betreffenden Bediensteten natürlich durch das Erfordernis, die — auch nach Auffassung der belgischen Regierung nicht geschuldeten — Steuern in diesen Fällen auf jeden Fall zu zahlen und inzwischen gegen die Erhebung Einspruch einzulegen, in der Ausübung ihrer normalen Tätigkeit gestört.

Die Verteidigung der belgischen Regierung, daß die Beamten und sonstigen Bediensteten der Gemeinschaften nicht irgendeiner Form von Einwanderungsbeschränkung oder Meldepflicht für Ausländer unterworfen seien, ist somit meines Erachtens zu verwerfen, und die hier untersuchte Rüge der Kommission ist als begründet anzusehen.

3. *Die behauptete Verletzung des Artikels 5 EWG-Vertrag*

Der in der Klageschrift behauptete Verstoß des Königreichs Belgien gegen Artikel 5 EWG-Vertrag liegt meines Erachtens ebenfalls vor. Namentlich steht nun aufgrund der schriftlichen und mündlichen Erklärungen im Laufe des Verfahrens fest,

- a) daß die betreffenden Gemeinden oder zumindest eine oder mehrere dieser Gemeinden unter Verstoß gegen den letzten Satz dieses Artikels Satzungen erlassen haben, die die Verwirklichung der Ziele des EWG-Vertrags auf die schon beschriebene Art gefährden;
- b) daß die Aufsichtsbehörde entgegen Absatz 1 dieses Artikels nicht innerhalb der dafür nach belgischem Recht vorgesehenen Frist von 40 Tagen dem unveränderten Inkrafttreten der betreffenden Satzungen widersprochen hat.

IV — **Schlußfolgerung**

Meine Ausführungen zusammenfassend schlage ich Ihnen vor,

- 1) festzustellen, daß das Königreich Belgien gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 12 Buchstabe b des Protokolls vom 8. April 1965 über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Gemeinschaften sowie aus den Artikeln 5 und 7 EWG-Vertrag verstoßen hat, indem es nicht die erforderlichen Maßnahmen getroffen hat, um zu gewährleisten, daß beim Erlaß oder der Anwendung von Satzungen von Gemeinden des Großraums Brüssel Personen, die in den betreffenden Gemeinden ihren Hauptwohnsitz haben und nach Artikel 12 Buchstabe b des Protokolls von der Eintragung in die betreffenden Melderegister befreit sind (also die in Belgien tätigen Beamten und sonstigen Bediensteten der Europäischen Gemeinschaften sowie ihre Ehegatten und die von ihnen unterhaltenen Familienmitglieder, die Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaats als Belgien sind), von der in diesen Satzungen vorgesehenen Steuer für Nebenwohnsitze freigestellt werden;
- 2) dem Königreich Belgien die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.