

URTEIL DES GERICHTSHOFES
2. Juli 1996 *

In der Rechtssache C-473/93

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

Großherzogtum Luxemburg, vertreten durch Rechtsanwalt Alain Lorang, Luxemburg, 12-14, avenue Emile Reuter,

Beklagter,

wegen Feststellung, daß das Großherzogtum Luxemburg 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 Bereichen Forschung, Bildungswesen, Gesundheitswesen, Straßen- und Schienenverkehr, Post- und Fernmeldewesen sowie Versorgungsdienste für Wasser, Gas und Elektrizität weiterhin ein Staatsangehörigkeitserfordernis entgegenhält,

erläßt

* Verfahrenssprache: Französisch.

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. Louterman-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 17. Dezember 1993 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 169 EG-Vertrag Klage erhoben auf Feststellung, daß das Großherzogtum Luxemburg dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 48 EWG-Vertrag sowie 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 Bereichen Forschung, Bildungswesen, Gesundheitswesen, Straßen- und Schienenverkehr, Post- und Fernmeldewesen sowie Versorgungsdienste für Wasser, Gas und Elektrizität 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 voraussetzen, die dem Staatsangehörigkeitsband zugrunde liegen. Hingegen gilt die Ausnahme in Artikel 48 Absatz 4 nicht für Stellen, die zwar dem Staat oder anderen öffentlich-rechtlichen 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 und bei deren Ausübung.

- 4 Die Kommission stellte fest, daß in bestimmten Mitgliedstaaten eine große Anzahl von Stellen, die dem öffentlichen Dienst zugerechnet wurden, keinen Zusammenhang mit der Ausübung hoheitlicher Befugnisse und der Wahrung der allgemeinen Belange des Staates aufwiesen. Sie führte daher 1988 eine „systematische Aktion“ auf der Grundlage der Mitteilung 88/C 72/02, Freizügigkeit der Arbeitnehmer und Zugang zur Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung der Mitgliedstaaten — Aktion der Kommission auf dem Gebiet der Anwendung von Artikel 48 Absatz 4 EWG-Vertrag (ABl. 1988, C 72, S. 2) durch. In dieser Mitteilung forderte die Kommission die Mitgliedstaaten auf, den Staatsangehörigen der anderen Mitgliedstaaten den Zugang zur Beschäftigung in Einrichtungen, die mit der Verwaltung und Erbringung kommerzieller Dienstleistungen betraut sind, wie öffentliches Verkehrswesen, Strom- und Gasversorgung, Luftverkehrsunternehmen und Reedereien, Post- und Fernmeldewesen, Rundfunk- und Fernsehanstalten, Einrichtungen des öffentlichen Gesundheitswesens, Unterricht an staatlichen Bildungseinrichtungen und zivile Forschung in staatlichen Forschungsanstalten zu öffnen. Aufgaben und Zuständigkeiten, die für die Stellen in diesen Bereichen kennzeichnend seien, fielen nur in außergewöhnlichen Fällen unter die Ausnahme nach Artikel 48 Absatz 4 EWG-Vertrag.

- 5 Im Rahmen dieser Aktion forderte die Kommission das Großherzogtum Luxemburg mit Schreiben vom 5. Januar 1988 auf, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um das Staatsangehörigkeitserfordernis aufzuheben, von dem dieser Staat den Zugang zur Beschäftigung in den genannten Bereichen abhängig machte. Mit Schreiben vom 30. Oktober 1990 antwortete das Großherzogtum Luxemburg, es beabsichtige nicht, besondere Maßnahmen in dem gewünschten Sinn zu ergreifen.

- 6 Am 12. März 1991 richtete die Kommission sechs Aufforderungsschreiben an Luxemburg, die die Bereiche Forschung, Bildungswesen, Straßen- und Schienenverkehr, Post- und Fernmeldewesen sowie Wasser-, Gas- und Elektrizitätsversorgung betrafen. In diesen Schreiben forderte die Kommission die luxemburgische Regierung auf, binnen sechs Monaten Stellung zu nehmen.

- 7 Am 4. Mai 1992 antwortete die luxemburgische Regierung, sie halte an ihrem früheren Standpunkt fest, da in den in Rede stehenden Bereichen der Grundsatz der Freizügigkeit der Arbeitnehmer bereits in weitem Umfang angewandt werde.

- 8 Am 14. Juli 1992 erließ die Kommission sechs mit Gründen versehene Stellungnahmen für die betroffenen Bereiche, in denen sie der luxemburgischen Regierung jeweils eine Frist von vier Monaten setzte, um diesen Stellungnahmen nachzukommen. Da diese Stellungnahmen nicht beantwortet wurden, hat die Kommission die vorliegende Klage erhoben.

- 9 Nach den Akten gehören die in der Klageschrift aufgeführten Bereiche im Großherzogtum Luxemburg zum öffentlichen Dienst. In allen diesen Bereichen ist die luxemburgische Staatsangehörigkeit grundsätzlich unabhängig davon Voraussetzung für den Zugang zu sämtlichen Stellen, ob sie Laufbahnbeamten, Beamten gleichgestellten Bediensteten oder Vertragsangestellten zugewiesen sind.

- 10 Dieser Grundsatz findet sich in Artikel 11 Absatz 2 der luxemburgischen Verfassung, wonach „nur [Luxemburger] ... zu den Zivil- und Militärämtern zugelassen“ werden, in Artikel 3 Buchstabe a des Gesetzes vom 27. Januar 1972 über die Rechtsstellung der Angestellten des Staates, in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a des Gesetzes vom 16. April 1979 über die Rechtsstellung der Beamten des Staates, in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a des Gesetzes vom 24. Dezember 1985 über die Rechtsstellung der Kommunalbeamten, in Artikel 3 Buchstabe a der Großherzoglichen Verordnung vom 26. Mai 1975 über die Angleichung der Rechtsstellung der Kommunalangestellten an diejenige der Angestellten des Staates und in Artikel 2 Nr. 1 des Statuts des Personals der luxemburgischen Eisenbahnen, der jedoch Ausnahmen in den in internationalen Übereinkommen vorgesehenen Fällen und — mit Zustimmung der Regierung — dann vorsieht, wenn es an luxemburgischen Bewerbern fehlt.
- 11 Ferner sieht Artikel 24 des Gesetzes vom 10. August 1992 betreffend die Umwandlung der Post- und Fernmeldeverwaltung in das „Unternehmen Post- und Fernmeldewesen“ die Anwendung der Bestimmungen über die Rechtsstellung der Beamten und Angestellten des Staates auf die Bediensteten dieses Unternehmens vor; eine entsprechende Regelung enthält Artikel 2 Buchstabe b der Großherzoglichen Verordnung vom 11. August 1974 zur Festlegung der Bedingungen für die Zulassung, Ernennung und Beförderung des paramedizinischen Personals des Staates.
- 12 Schließlich ergibt sich aus Artikel 4 in Verbindung mit Artikel 5 des Gesetzes vom 9. März 1987 betreffend die Organisation der Forschung und der technischen Entwicklung im öffentlichen Bereich, daß die Staatsangehörigen der anderen Mitgliedstaaten nur insoweit Zugang zu einer Forschungstätigkeit haben können, als die Einrichtung, die Dienststelle oder die öffentliche Hochschul- oder Universitätseinrichtung, die sie beschäftigt, nicht die luxemburgische Staatsangehörigkeit verlangt.
- 13 Dies gilt jedoch weder für das Personal des Luxemburger Krankenhauszentrums, einer privatrechtlich verwalteten öffentlichen Einrichtung, noch für das Lehrpersonal des Luxemburger Universitätszentrums.

- 14 In allen Fällen, in denen die luxemburgische Staatsangehörigkeit verlangt wird, gilt dieses Erfordernis allgemein und ohne Unterscheidung nach der Natur der Aufgaben oder der hierarchischen Einstufung der in Rede stehenden Stellen.
- 15 Die Kommission macht geltend, in allen von der Klage erfaßten Bereichen seien die Stellen, für deren Innehabung die Staatsangehörigkeit verlangt werde, durch Aufgaben und Zuständigkeiten gekennzeichnet, die im allgemeinen so weit von den spezifischen Tätigkeiten der öffentlichen Verwaltung entfernt seien, daß sie praktisch ausnahmslos nicht unter die Ausnahme des Artikels 48 Absatz 4 EG-Vertrag fielen. Das Großherzogtum Luxemburg könne daher nicht für sämtliche Stellen in diesen Bereichen die luxemburgische Staatsangehörigkeit verlangen. Soweit bei bestimmten Stellen ein solcher Zusammenhang mit den spezifischen Tätigkeiten der öffentlichen Verwaltung bestehe, obliege der beklagten Regierung der Nachweis dieses Zusammenhangs.
- 16 Das Großherzogtum Luxemburg bestreitet nicht, daß die Beschäftigung in den in Rede stehenden Bereichen allgemein in seinem Hoheitsgebiet seinen eigenen Staatsangehörigen vorbehalten sei. Es wendet sich jedoch aus verschiedenen Gründen gegen eine Feststellung der Vertragsverletzung durch den Gerichtshof.

Zulässigkeit

- 17 Das Großherzogtum Luxemburg bestreitet zunächst die Zulässigkeit der Klage der Kommission mit der Begründung, daß diese ihm eine Frist von nur vier Monaten gesetzt habe, um den mit Gründen versehenen Stellungnahmen nachzukommen. Binnen dieser Frist sei es ihm offensichtlich nicht möglich gewesen, die von ihm verlangten umfangreichen Reformen durchzuführen, die eine grundlegende Überarbeitung seines Verwaltungssystems erforderlich machten.

- 18 Dem hält die Kommission entgegen, daß die in den mit Gründen versehenen Stellungnahmen gesetzte Frist von vier Monaten bereits außergewöhnlich lang sei; im allgemeinen werde nur eine Frist von ein oder zwei Monaten gesetzt. Ferner habe das gesamte vorgerichtliche Verfahren mehr als 33 Monate gedauert, und zudem sei das Großherzogtum Luxemburg bei dessen Beginn bereits seit langem von den Absichten der Kommission im Rahmen der erwähnten systematischen Aktion unterrichtet gewesen. Schließlich habe das Großherzogtum niemals eine Fristverlängerung beantragt, sondern stets erklärt, es beabsichtige nicht, seine Rechtsvorschriften zu ändern.
- 19 Das vorprozessuale Verfahren soll dem betroffenen Mitgliedstaat zum einen Gelegenheit geben, seinen gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen, zum anderen, sich gegen die Rügen der Kommission wirkungsvoll zu verteidigen (Urteil vom 2. Februar 1988 in der Rechtssache 293/85, Kommission/Belgien, Slg. 1988, 305, Randnr. 13).
- 20 Aus diesen beiden Gründen ist die Kommission verpflichtet, den Mitgliedstaaten eine angemessene Frist einzuräumen, um auf das Aufforderungsschreiben zu antworten und einer mit Gründen versehenen Stellungnahme nachzukommen oder gegebenenfalls ihre Verteidigung vorzubereiten. Ob die festgesetzte Frist angemessen ist, ist dabei im Rahmen einer Gesamtbetrachtung zu beurteilen (Urteil vom 2. Februar 1988, Kommission/Belgien, a. a. O., Randnr. 14).
- 21 Im vorliegenden Fall entspricht die in den mit Gründen versehenen Stellungnahmen gesetzte Frist dem Doppelten der Frist, die die Kommission üblicherweise gewährt.
- 22 Im übrigen kannte das Großherzogtum Luxemburg den Standpunkt der Kommission seit dem 18. März 1988, als die Mitteilung 88/C 72/02 veröffentlicht wurde, und somit bei Empfang der Aufforderungsschreiben, die das Datum des 12. März 1991 tragen und mit denen ihm eine Frist von sechs Monaten gewährt wurde, seit beinahe drei Jahren.

- 23 Schließlich hat das Großherzogtum Luxemburg in seinen Antworten an die Kommission mitgeteilt, es beabsichtige nicht, Gesetzesänderungen vorzunehmen.
- 24 Unter diesen Umständen kann die in den mit Gründen versehenen Stellungnahmen gesetzte Frist von vier Monaten nicht als unangemessen bezeichnet werden. Die Klage ist somit zulässig.

Begründetheit

- 25 Zur Begründetheit der Klage macht das Großherzogtum Luxemburg erstens geltend, daß Artikel 48 Absatz 4 EG-Vertrag in einem „institutionellen“ Sinn auszuulegen sei, so daß die dort vorgesehene Ausnahme für alle Stellen, die nach dem nationalen Recht zu einer öffentlichen Verwaltung gehörten, einschließlich der Stellen gelten müsse, die reine Ausführungstätigkeiten oder Tätigkeiten technischer bzw. manueller Art umfaßten, sofern diese für den Staat oder öffentliche Körperschaften ausgeübt würden. Nur Inländer böten nämlich die besonderen Loyalitäts- und Treuegarantien, die von Beamten und Angestellten im öffentlichen Dienst verlangt werden könnten.
- 26 Nach ständiger Rechtsprechung ist der Begriff der öffentlichen Verwaltung im Sinne von Artikel 48 Absatz 4 in der gesamten Gemeinschaft einheitlich auszulegen und anzuwenden; seine Bestimmung kann daher nicht völlig in das Ermessen der Mitgliedstaaten gestellt werden (vgl. insbesondere Urteile vom 12. Februar 1974 in der Rechtssache 152/73, Sotgiu, Slg. 1974, 153, und vom 17. Dezember 1980, Kommission/Belgien, a. a. O., Randnrn. 12 und 18).
- 27 Daher ist bei der Prüfung der Frage, ob Stellen in den Anwendungsbereich von Artikel 48 Absatz 4 EG-Vertrag fallen, zu untersuchen, ob sie typisch für die spezifischen Tätigkeiten der öffentlichen Verwaltung sind, also mit der Ausübung

hoheitlicher Befugnisse und mit der Verantwortung für die Wahrung der allgemeinen Belange des Staates oder der anderen öffentlichen Körperschaften zu tun haben. Aus diesem Grund ist Artikel 48 Absatz 4 im funktionellen Sinne auszulegen; dabei ist auf die Art der mit der Stelle verbundenen Aufgaben und Verantwortlichkeiten abzustellen, um zu verhindern, daß die praktische Wirksamkeit und die Bedeutung der Vertragsbestimmungen über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und über die Gleichbehandlung der Angehörigen aller Mitgliedstaaten durch Auslegungen des Begriffs der öffentlichen Verwaltung geschmälert werden, die allein aus dem nationalen Recht gewonnen werden und die Anwendung des Gemeinschaftsrechts vereiteln würden (Urteil vom 3. Juni 1986 in der Rechtssache 307/84, Kommission/Frankreich, Slg. 1986, 1725, Randnr. 12).

28 Zweitens wendet sich das Großherzogtum Luxemburg gegen die „globale“ Vorgehensweise der Kommission, ganze Bereiche von der Ausnahme des Artikels 48 Absatz 4 EG-Vertrag auszuschließen, ohne zu den betroffenen Stellen Einzelheiten anzugeben, obwohl es an einer gemeinschaftlichen Regelung fehle. Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes (insbesondere Urteil vom 17. Dezember 1980, Kommission/Belgien, a. a. O.) ergebe sich, daß die Kommission ausnahmslos jede einzelne betroffene Stelle prüfen müsse, nicht aber eine Vielzahl von Bereichen, die von vornherein nicht unter die Ausnahme des Artikels 48 Absatz 4 EG-Vertrag fielen, benennen und den Mitgliedstaaten in konkreten Einzelfällen den Gegenbeweis auferlegen dürfe.

29 Die Kommission macht hierzu geltend, sie habe in ihrer Mitteilung 88/C 72/02 die zu den betreffenden Bereichen gehörenden Stellen anhand der Auslegungskriterien des Artikels 48 Absatz 4 EG-Vertrag, wie sie der Gerichtshof festgelegt habe, untersucht. Diese Untersuchung habe zu dem Ergebnis geführt, daß diese Stellen zu weit von den spezifischen Tätigkeiten der öffentlichen Verwaltung entfernt seien, als daß sie allgemein unter die Ausnahme des Artikels 48 Absatz 4 fielen. Unter diesen Umständen sei sie berechtigt, die Anwendung dieser Bestimmung in den von der vorliegenden Klage erfaßten Bereichen von vornherein auszuschließen, ohne daß eine vorherige Untersuchung jeder einzelnen Stelle erforderlich sei.

- 30 Ferner habe sie festgestellt, daß es die in den betreffenden Bereichen ausgeübten Tätigkeiten entweder auch in der privaten Wirtschaft gebe oder daß sie auch im öffentlichen Bereich ohne Rücksicht auf die Staatsangehörigkeit ausgeübt werden könnten.
- 31 Wie die luxemburgische Regierung selbst einräumt, sind die Stellen in den Bereichen Forschung, Gesundheitswesen, Straßen- und Schienenverkehr, Post- und Fernmeldewesen sowie in den Versorgungsdiensten für Wasser, Gas und Elektrizität im allgemeinen von den spezifischen Tätigkeiten der öffentlichen Verwaltung weit entfernt, da sie keine 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 oder anderer öffentlicher Körperschaften gerichtet sind (vgl. insbesondere Urteile Kommission/Frankreich, a. a. O., für den Bereich Gesundheitswesen, und vom 16. Juni 1987 in der Rechtssache 225/85, Kommission/Italien, Slg. 1987, 2625 für den Bereich Forschung für zivile Zwecke).
- 32 In bezug auf den Bereich des Bildungswesens macht Luxemburg jedoch geltend, daß die luxemburgische Staatsangehörigkeit der Lehrkräfte erforderlich sei, um die Vermittlung traditioneller Werte zu gewährleisten; angesichts des Gebietes dieses Staates und seiner besonderen demographischen Situation sei sie für die Erhaltung der nationalen Identität wesentlich. Diese könne nämlich nicht gewahrt werden, wenn der Lehrkörper überwiegend aus nichtluxemburgischen Gemeinschaftsangehörigen bestehe. Die Lehrkräfte an Grund- und höheren Schulen übten nichtwirtschaftliche Tätigkeiten aus, die der Wahrung der allgemeinen Belange des Staates zuzurechnen seien.
- 33 Wie der Gerichtshof bereits entschieden hat, sind die sehr strengen Voraussetzungen, denen Stellen genügen müssen, um unter die Ausnahme des Artikels 48 Absatz 4 EG-Vertrag zu fallen, bei Studienreferendaren (Urteil vom 3. Juli 1986 in der Rechtssache C-66/85, Lawrie-Blum, Slg. 1986, 2121, Randnr. 28), Fremdsprachenlektoren (Urteil vom 30. Mai 1989 in der Rechtssache 33/88, Allué und Coonan, Slg. 1989, 1591, Randnr. 9) und Lehrkräften für das höhere Lehramt (Urteil vom 27. November 1991 in der Rechtssache C-4/91, Bleis, Slg. 1991, I-5627, Randnr. 7) nicht erfüllt.

- 34 Das gleiche gilt aus den nämlichen Gründen für Lehrkräfte an Grundschulen.
- 35 Dem stehen auch Erwägungen im Zusammenhang mit der Schutzbedürftigkeit der nationalen Identität in einer so speziellen demographischen Situation wie derjenigen des Großherzogtums Luxemburg nicht entgegen. Zwar stellt der Schutz der nationalen Identität der Mitgliedstaaten ein rechtmäßiges Ziel dar, das von der Gemeinschaftsrechtsordnung geachtet wird (wie dies im übrigen Artikel F Absatz 1 des Vertrages über die Europäische Union anerkennt), doch kann das Interesse, das Luxemburg geltend macht, selbst in besonders empfindlichen Bereichen wie dem Bildungswesen durch andere Mittel als den allgemeinen Ausschluß der Staatsangehörigen der anderen Mitgliedstaaten gewahrt werden. Wie der Generalanwalt in Nummern 132 bis 141 seiner Schlußanträge ausgeführt hat, müssen die Staatsangehörigen der anderen Mitgliedstaaten ebenso wie die eigenen Staatsangehörigen alle Einstellungsvoraussetzungen, insbesondere im Hinblick auf die Ausbildung, die Erfahrung und die Sprachkenntnisse, erfüllen.
- 36 Daher kann der Schutz der nationalen Identität nicht den Ausschluß der Staatsangehörigen der anderen Mitgliedstaaten von sämtlichen Stellen eines Bereiches wie demjenigen des Bildungswesens über diejenigen Stellen hinaus rechtfertigen, die tatsächlich eine mittelbare oder unmittelbare 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.
- 37 Drittens beruft sich das Großherzogtum Luxemburg auf Artikel 11 Absatz 2 seiner Verfassung, wonach allein Luxemburger zu den Zivil- und Militärämtern zugelassen sind, soweit nicht ein Gesetz für Sonderfälle etwas anderes vorsieht. Diese Bestimmung stehe als höchste Norm des nationalen Rechts der Feststellung der von der Kommission behaupteten Vertragsverletzung entgegen.

- 38 Nach ständiger Rechtsprechung würde die Anwendung von innerstaatlichem Recht mit dem Ziel, die Bedeutung des Gemeinschaftsrechts zu schmälern, im Ergebnis dessen Einheit und Wirksamkeit beeinträchtigen; sie kann daher nicht zugelassen werden (insbesondere Urteil vom 17. Dezember 1970 in der Rechtssache 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, Slg., 1970, 1125, Randnr. 3, und speziell für Artikel 48 Absatz 4 EWG-Vertrag, Urteil vom 17. Dezember 1980, Kommission/Belgien, a. a. O., Randnr. 19).
- 39 Viertens beruft sich das Großherzogtum Luxemburg auf Artikel 13 des Europäischen Niederlassungsabkommens vom 13. Dezember 1955, wonach „jeder Vertragsstaat ... die Ausübung öffentlicher Aufgaben und jeder mit der Sicherheit des Staates oder der Landesverteidigung in Zusammenhang stehenden Tätigkeit den eigenen Staatsangehörigen vorbehalten oder die Ausübung dieser Tätigkeiten durch Ausländer von besonderen Voraussetzungen abhängig machen [kann]“. Dieses Abkommen sei von den meisten Mitgliedstaaten, darunter dem Großherzogtum, unterzeichnet worden.
- 40 Artikel 234 Absatz 1 EG-Vertrag erlaubt es den Mitgliedstaaten, ihre Verpflichtungen aus vor dem EWG-Vertrag geschlossenen internationalen Übereinkünften gegenüber Drittstaaten einzuhalten, ermächtigt sie jedoch nicht, Rechte aus solchen Übereinkünften in den innergemeinschaftlichen Beziehungen geltend zu machen (vgl. insbesondere Urteile vom 27. Februar 1962 in der Rechtssache 10/61, Kommission/Italien, Slg. 1962, 1, und vom 2. August 1993 in der Rechtssache C-158/91, Levy, Slg. 1993, I-4287, Randnr. 12). Falls Artikel 13 des Europäischen Niederlassungsabkommens weiter auszulegen ist als Artikel 48 Absatz 4 EG-Vertrag, kann sich das Großherzogtum Luxemburg daher nicht auf ihn berufen, um sich seinen gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen zu entziehen.
- 41 Fünftens bezieht sich die luxemburgische Regierung auf Artikel 61 des Vertrages zur Gründung der Wirtschaftsunion Benelux vom 3. Februar 1958 (Benelux-Vertrag), wonach die vertragschließenden Parteien das Recht behalten, ihren eigenen Staatsangehörigen die Ausübung unter anderem öffentlicher Funktionen, Ämter oder Beschäftigungen vorzubehalten. Da, wie aus Artikel 233 EWG-Vertrag hervorgehe, dieser den Benelux-Vertrag unberührt lasse, stehe Artikel 61 einer Auslegung des Artikels 48 Absatz 4 EWG-Vertrag in dem von der Kommission gewünschten Sinn entgegen.

- 42 Wie der Gerichtshof in seinem Urteil vom 16. Mai 1984 in der Rechtssache 105/83 (Pakvries, Slg. 1984, 2101, Randnr. 11) entschieden hat, will Artikel 233 EWG-Vertrag verhindern, daß die Anwendung des Gemeinschaftsrechts den Benelux-Zusammenschluß auflöst oder in seiner Entwicklung behindert. Aufgrund dieser Vorschrift können die drei betroffenen Mitgliedstaaten daher anstelle der gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften die im Rahmen ihres Zusammenschlusses geltenden Vorschriften anwenden, soweit dieser weiter fortgeschritten ist als die Errichtung des Gemeinsamen Marktes.
- 43 Da das Gemeinschaftsrecht den Staatsangehörigen der anderen Mitgliedstaaten den Zugang zu allen Stellen in den Verwaltungen mit Ausnahme derjenigen eröffnet, die an der Ausübung hoheitlicher Befugnisse teilnehmen, ist es weiter fortgeschritten als Artikel 61 Benelux-Vertrag, sofern diese Bestimmung so auszulegen ist, wie das Großherzogtum Luxemburg meint. Dieser Artikel kann daher die Feststellung der gegüteten Vertragsverletzung nicht verhindern.
- 44 Schließlich macht das Großherzogtum Luxemburg seine besondere demographische Situation geltend. Seine sehr geringe Einwohnerzahl, die Anziehungskraft, die die Stellen von Beamten und Angestellten im öffentlichen Dienst in diesem Land ausübten, und die Wirtschaftskrise drohten in großem Umfang Arbeitnehmer aus den anderen Mitgliedstaaten anzuziehen, die die freien Stellen in Beschlag nähmen, so daß sogar die Zukunft des Landes in Frage stehe. Aus diesen Gründen sei von den Staaten, die den EWG-Vertrag unterzeichnet hätten, am 25. März 1957 das Protokoll betreffend das Großherzogtum Luxemburg verabschiedet worden, dessen Artikel 2 laute: „Bei dieser Festlegung der in Artikel 48 Absatz 3 dieses Vertrages betreffend die Freizügigkeit der Arbeitnehmer vorgesehenen Vorschriften trägt die Kommission in bezug auf das Großherzogtum Luxemburg der besonderen demographischen Lage dieses Staates Rechnung.“ Diese Klausel müsse auch für den vorliegenden Fall gelten.
- 45 Artikel 2 dieses Protokolls hat es dem Großherzogtum Luxemburg ermöglicht, beim Erlaß von Verordnungen zur Verwirklichung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer besondere Anpassungen zu beantragen, die seine besondere demographi-

sche Lage verlangte. Damit ist es jedoch nicht ermächtigt, einseitig die Arbeitnehmer anderer Mitgliedstaaten von ganzen Bereichen des Erwerbslebens auszuschließen.

- 46 Nach allem hat sich das Großherzogtum Luxemburg nicht im Rahmen der Ausnahme des Artikels 48 Absatz 4 EG-Vertrag gehalten, als es allgemein für sämtliche Stellen in den betroffenen Bereichen ein Staatsangehörigkeitserfordernis aufstellte.
- 47 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/Belgien, C-173/94, und Kommission/Griechenland, C-290/94).
- 48 Somit war das Großherzogtum Luxemburg 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.
- 49 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.

- 50 Nach alledem ist festzustellen, daß das Großherzogtum Luxemburg dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 48 EG-Vertrag und aus Artikel 1 der Verordnung Nr. 1612/68 verstoßen hat, daß es die luxemburgische Staatsangehörigkeit zur Voraussetzung des Zugangs auch zu anderen Stellen für Beamte und Angestellte im öffentlichen Dienst als denjenigen gemacht hat, die in den öffentlichen Bereichen Forschung, Bildungswesen, Gesundheitswesen, Straßen- und Schienenverkehr, Post- und Fernmeldewesen und Versorgungsdienste für Wasser, Gas und Elektrizität 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.

Der Antrag auf Fristgewährung

- 51 Für den Fall, daß der Gerichtshof die Vertragsverletzung feststellen sollte, beantragt das Großherzogtum Luxemburg, ihm eine lange Frist zu gewähren, um seinen gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen. Es führt hierzu aus, daß eine Änderung der streitigen Regelungen umfangreiche Reformen sowohl auf Verfassungs- als auch auf Gesetzesebene und beträchtliche Zeit erfordere.
- 52 Diesem Antrag kann nicht stattgegeben werden. Artikel 171 EG-Vertrag verleiht dem Gerichtshof nicht die Befugnis, eine Frist für die Durchführung seiner Urteile zu gewähren.

Kosten

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

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1. Das Großherzogtum Luxemburg 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 luxemburgische Staatsangehörigkeit zur Voraussetzung des Zugangs auch zu anderen Stellen für Beamte und Angestellte im öffentlichen Dienst als denjenigen gemacht hat, die in den öffentlichen Bereichen Forschung, Bildungswesen, Gesundheitswesen, Straßen- und Schienenverkehr, Post- und Fernmeldewesen und Versorgungsdienste für Wasser, Gas und Elektrizität 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 Großherzogtum Luxemburg 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