

## IfBB-Urteilsdatenbank: Nr. 00002

<b>Gericht</b>	<i>EUGH</i>
<b>Entscheidungsform</b>	<i>Beschluss</i>
<b>Datum</b>	<i>02.07.96</i>
<b>Aktenzeichen</b>	<i>Rs. C-473/93</i>
<b>Normen</b>	<i>Art. 48 EGV</i>

### **Tenor:**

Die Klage der Kommission hatte Erfolg.

### **Gründe:**

Die Klage betrifft die Freizügigkeit der Beschäftigten im öffentlichen Dienst.

### **I.**

Die Kommission hat beim EuGH gem. Art. 169 EuGH Klage erhoben auf Feststellung, dass das Großherzogtum Luxemburg dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Art. 48 EGV sowie den Art. 1 und 7 Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates vom 15. 10. 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft (ABIEG Nr. 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. Art. 48 I bis III EGV verankert den Grundsatz der Freizügigkeit der Arbeitnehmer und Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten. Nach Art. 48 IV findet dieser Artikel keine Anwendung auf die Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes betrifft Art. 48 IV 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 Art. 48 IV 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 (EuGH, Slg. 1980, 3881 = NJW 1981, 2635 Tz. 10 u. 11 - Kommission/Belgien). Die Art. 1 und 7 der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 erwähnen den Grundsatz der Gleichbehandlung beim Zugang zur Beschäftigung und bei deren Ausübung.

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 Art. 48 IV EWGV (ABIEG Nr. 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, Einrichtung 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 Art. 48 IV EWGV. Im Rahmen dieser Aktion forderte die Kommission das Großherzogtum Luxemburg mit Schreiben vom 5. 1. 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. 10. 1990 antwortete das Großherzogtum Luxemburg, es beabsichtige nicht, besondere Maßnahmen in dem gewünschten Sinn zu ergreifen. Am 12. 3. 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. Am 4. 5. 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. Am 14. 6. 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.

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. Dieser Grundsatz findet sich in Art. 11 II der luxemburgischen Verfassung, wonach „nur (Luxemburger) ... zu den Zivil- und Militärämtern zugelassen“ werden, in Art. 3 lit. a des Gesetzes vom 27. 1. 1972 über die Rechtsstellung der Angestellten des Staates, in Art. 2 I lit. a des Gesetzes vom 16. 4. 1979 über die Rechtsstellung der Beamten des Staates, in Art. 2 I lit. a des Gesetzes vom 24. 12. 1985 über die Rechtsstellung der Kommunalbeamten, in Art. 3 lit. a der Großherzoglichen Verordnung vom 26. 5. 1975 über die Angleichung der Rechtsstellung der Kommunalangestellten an diejenige der Angestellten des Staates und in Art. 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. Ferner sieht Art. 24 des Gesetzes vom 10. 8. 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 Be-

diensteten dieses Unternehmens vor; eine entsprechende Regelung enthält Art. 2 lit. b der Großherzoglichen Verordnung vom 11. 8. 1974 zur Festlegung der Bedingungen für die Zulassung, Ernennung und Beförderung des paramedizinischen Personals des Staates. Schließlich ergibt sich aus Art. 4 i.V. mit Art. 5 des Gesetzes vom 9. 3. 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. Dies gilt jedoch weder für das Personal des Luxemburger Krankenhauszentrums, einer privatrechtlich verwalteten öffentlichen Einrichtung, noch für das Lehrpersonal des Luxemburger Universitätszentrums. 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.

Die Kommission hat geltend gemacht, in allen von der Klage erfassten Bereichen seien die Stellen, für deren Inhabung 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 Art. 48 IV EGV 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 bekl. Regierung der Nachweis dieses Zusammenhangs. Das Großherzogtum Luxemburg hat nicht bestritten, dass die Beschäftigung in den in Rede stehenden Bereichen allgemein in seinem Hoheitsgebiet seinen eigenen Staatsangehörigen vorbehalten sei. Es wandte sich jedoch aus verschiedenen Gründen gegen eine Feststellung der Vertragsverletzung durch den Gerichtshof.

Die Klage der Kommission hatte Erfolg.

## II.

### Zulässigkeit

1. 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.

2. 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.

3. 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 (EuGH, Slg. 1988, 305 Tz. 13 - Kommission/Belgien).
4. 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 seiner Gesamtbetrachtung zu beurteilen (Urt. Kommission/Belgien, Tz. 14).
5. Im vorliegenden Fall entspricht die in den mit Gründen versehenen Stellungnahmen gesetzte Frist dem Doppelten der Frist, die die Kommission üblicherweise gewährt.
6. Im übrigen kannte das Großherzogtum Luxemburg den Standpunkt der Kommission seit dem 18. 3. 1988, als die Mitteilung 88/C 72/02 veröffentlicht wurde, und somit bei Empfang der Aufforderungsschreiben, die das Datum des 12. 3. 1991 tragen und mit denen ihm eine Frist von sechs Monaten gewährt wurde, seit beinahe drei Jahren.
7. Schließlich hat das Großherzogtum Luxemburg in seinen Antworten an die Kommission mitgeteilt, es beabsichtige nicht, Gesetzesänderungen vorzunehmen.
8. 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.

## II.

### Begründetheit

1. Zur Begründetheit der Klage macht das Großherzogtum Luxemburg erstens geltend, dass Art. 48 IV EGV in einem „institutionellen“ Sinn auszulegen 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.
2. Nach ständiger Rechtsprechung ist der Begriff der öffentlichen Verwaltung i.S. von Art. 48 IV in der gesamten Gemeinschaft einheitlich auszulegen und anzuwenden; seine Bestimmung kann daher nicht völlig in das Ermessen der Mitgliedstaaten gestellt werden (vgl. *EuGH, Slg. 1974, 153 - Sotgiu*; *EuGH, Slg. 1980, 3881 = NJW 1981, 2635 Tz. 12 u. 18 - Kommission/Belgien*).
3. Daher ist bei der Prüfung der Frage, ob Stellen in den Anwendungsbereich von Art. 48 IV EGV 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 Körper-

schaften zu tun haben. Aus diesem Grund ist Art. 48 IV 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 (/EuGH, Slg. 1986, 1725 Tz. 12 - Kommission Frankreich).

4. Zweitens wendet sich das Großherzogtum Luxemburg gegen die „globale“ Vorgehensweise der Kommission, ganze Bereiche von der Ausnahme des Art. 48 IV EGV auszuschließen, ohne zu den betroffenen Stellen Einzelheiten anzugeben, obwohl es an einer gemeinschaftlichen Regelung fehle. Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes (insb. Slg. 1980, 3881 = NJW 1981, 2635 - Kommission/Belgien) 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 Art. 48 IV EGV fielen, benennen und den Mitgliedstaaten in konkreten Einzelfällen den Gegenbeweis auferlegen dürfe.

5. 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 Art. 48 IV EGV, 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 Art. 48 IV fielen. Unter diesen Umständen sei sie berechtigt, die Anwendung dieser Bestimmung in den von der vorliegenden Klage erfassten Bereiche von vornherein auszuschließen, ohne dass eine vorherige Untersuchung jeder einzelnen Stelle erforderlich sei.

6. 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.

7. 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. *insb. Urteile Kommission/Frankreich für den Bereich Gesundheitswesen, und EuGH, Slg. 1987, 2625 = NJW 1988, 1441- Kommission/Italien für den Bereich Forschung für zivile Zwecke*).

8. In Bezug auf den Bereich des Bildungswesens macht Luxemburg jedoch geltend, dass die luxemburgische Staatsangehörigkeit der Lehrkräfte erforderlich sei, um die Übermittlung der traditionellen 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.

**9.** Wie der Gerichtshof bereits entschieden hat, sind die sehr strengen Voraussetzungen, denen Stellen genügen müssen, um unter die Ausnahme des Art. 48 IV EGV zu fallen, bei Studienreferendaren (EuGH, Slg. 1986, 2121 = NVwZ 1987, 41 Tz. 28 - Lawrie-Blum), Fremdsprachenlektoren (EuGH, Slg. 1989, 1591 = NVwZ 1990, 851 Tz. 9 = EuZW 1990, 360 L - Allue u. Coonan) und Lehrkräften für das höhere Lehramt (EuGH, Slg. I 1991, 5627 = EuZW 1992, 446 Tz. 7 - Bleis) nicht erfüllt.

**10.** Das gleiche gilt aus den nämlichen Gründen für Lehrkräfte an Grundschulen.

**10.** 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 Art. F Abs. 1 EUV 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 Tz. 132 bis 141 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, müssen die Staatsangehörigen der anderen Mitgliedstaaten ebenso wie die eigenen Staatsangehörigen aller im Hinblick auf die Ausbildung, die Erfahrung und die Sprachkenntnisse, erfüllen.

**11.** 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.

**12.** Drittens beruft sich das Großherzogtum Luxemburg auf Art. 11 II 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.

**13.** 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 (insb. EuGH, Slg. 1970, 1125 = NJW 1971, 343 Tz. 3 - Internationale Handelsgesellschaft, und speziell für Art. 48 IV EWGV EuGH, Slg. 1980, 3881 = NJW 1981, 2635 Tz. 19 - Kommission/Belgien).

**14.** Viertens beruft sich das Großherzogtum Luxemburg auf Art. 13 des Europäischen Niederlassungsabkommens vom 13. 12. 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 macht (kann)". Diese Abkommen sei von den meisten Mitgliedstaaten, darunter dem Großherzogtum, unterzeichnet worden.

**15.** Art. 234 I EGV 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. *insb. EuGH, Slg. 1962, I - Kommission/Italien; EuGH, Slg. I 1993, 4287 Tz. 12 - Levy*). Falls Art. 13 des Europäischen Niederlassungsabkommens weiter auszulegen ist als Art. 48 IV EGV, kann sich das Großherzogtum Luxemburg daher nicht auf ihn berufen, um sich seinen gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen zu entziehen.

**16.** Fünftens bezieht sich die luxemburgische Regierung auf Art. 61 des Vertrages zur Gründung der Wirtschaftsunion Benelux vom 3. 2. 1958 (Benelux-Vertrag), wonach die vertragschließenden Parteien das Recht behalten, ihren eigenen Staatsangehörigen unter anderem die Ausübung öffentlicher Funktionen, Ämter oder Beschäftigungen vorzubehalten. Da, wie aus Art. 233 EGV hervorgehe, dieser den Benelux-Vertrag unberührt lasse, stehe Art. 61 einer Auslegung des Art. 48 IV EGV in dem von der Kommission gewünschten Sinn entgegen.

**17.** Wie der Gerichtshof in seinem Urteil vom 16. 5. 1984 (EuGH, Slg. 1984, 2101 Tz. 11 - Pakvries) entschieden hat, will Art. 233 EGV 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.

**18.** 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 Art. 61 Benelux-Vertrag, sofern diese Bestimmung so auszulegen ist, wie das Großherzogtum Luxemburg meint. Dieser Artikel kann daher die Feststellung der gerügten Vertragsverletzung nicht hindern.

**19.** 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 anzu ziehen, 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. 3. 1957 das Protokoll betreffend das Großherzogtum Luxemburg verabschiedet worden, dessen Art. 2 laute: „Bei dieser Festlegung der in Art. 48 III 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.

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

**21.** Nach allem hat sich das Großherzogtum Luxemburg nicht im Rahmen der Ausnahme des Art. 48 IV EGV gehalten, als es allgemein für sämtliche Stellen in den betroffenen Bereichen ein Staatsangehörigkeitserfordernis aufstellte.

**22.** Das bestimmte Stellen in diesen Bereichen unter Art. 48 IV EGV fallen können, kann ein solches allgemeines Verbot nicht rechtfertigen (s. auch die beiden Urteile vom heutigen Tag EuGH, Rs. C-173/94 - Kommission/Belgien, und EuGH, Rs. C-290/94 - Kommission/Griechenland).

**23.** 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.

**24.** Zur Rechtsgrundlage der Klage ist klarzustellen, dass Art. 7 Verordnung (EWG) 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 Art. 7 Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 gestützt werden.

**25.** Nach alledem ist festzustellen, dass das Großherzogtum Luxemburg dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Art. 48 EGV und aus Art. 1 Verordnung (EWG) 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 Fristverlängerung

**26.** 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.

**27.** Diesem Antrag kann nicht stattgegeben werden. Art. 171 EGV verleiht dem Gerichtshof nicht die Befugnis, eine Frist für die Durchführung seiner Urteile zu gewähren.