Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Klage wird als unzulässig abgewiesen.**

2. **Die Kosten werden den Klägern auferlegt.**

Mertens de Wilmars O'Keeffe Everling Chloros Pescatore Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 27. Oktober 1982.

Der Kanzler
Im Auftrag
H. A. Rühl
Hauptverwaltungsrat

Der Präsident
J. Mertens de Wilmars

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS FRANCESCO CAPOTORTI VOM 5. OKTOBER 1982 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Ich möchte zunächst kurz den dieser Rechtssache zugrundeliegenden Sachverhalt zusammenfassen. Der Justizminister des Großherzogtums Luxemburg versagte Frau M., die damals die portugiesische Staatsangehörigkeit besaß, durch zwei Entscheidungen vom 30. Juli 1980 — die nach einer kurzfristigen Aussetzung am 28. Juli 1981 bestätigt wurden — die Einreise- und Aufenthaltserlaubnis für das Großherzogtum und zog ihre

1 — Aus dem Italienischen übersetzt.

Ausländerkennkarte ein. Frau M. war somit gezwungen, das luxemburgische Hoheitsgebiet zu verlassen; sie kehrte jedoch im Oktober 1981 nach Luxemburg zurück, um dort mit einem in Luxemburg wohnhaften Beamten des Europäischen Parlaments, dem belgischen Staatsangehörigen D., die Ehe zu schließen. Nachdem die luxemburgische Behörde von diesen Vorgängen Kenntnis erlangt hatte, verweigerte sie der Betroffenen am 3. Dezember 1981 erneut die Aufenthaltserlaubnis und bekräftigte diese Weigerung am 10. Dezember 1981, indem sie den Antrag des Rechtsanwalts der Frau M. auf Aussetzung der Versagung der Einreise- und Aufenthaltserlaubnis sowie der Einziehung der Ausländerkennkarte ablehnte.

Am 4. Januar 1982 haben Herr D. und seine Ehefrau beim Gerichtshof eine Klage gegen das Großherzogtum Luxemburg erhoben, mit der sie geltend machen, die gegen Frau M. ergriffenen Maßnahmen verstießen gegen Artikel 12 Absatz b des Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Gemeinschaften, das die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 28 des Brüsseler Vertrages vom 8. April 1965 über die Fusion der Gemeinschaftsexekutiven verabschiedet haben. Ich möchte daran erinnern, daß nach Artikel 12 Buchstabe b die Beamten und sonstigen Bediensteten der Gemeinschaften sowie ihre Ehegatten und die von ihnen unterhaltenen Familienmitglieder im Gebiet der Mitgliedstaaten von Einwanderungsbeschränkungen und von der Meldepflicht für Ausländer befreit sind.

Der beklagte Staat hat geltend gemacht, die Klage sei wegen Unzuständigkeit des Gerichtshofes unzulässig. Er hat diese Einrede damit begründet, daß das genannte Protokoll über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Gemeinschaften im Unterschied zum vorhergehenden EGKS-Protokoll keine Möglichkeit für Privatpersonen vorsehe, den Gerichtshof direkt mit einem Rechtsstreit über seine Auslegung und Anwendung zu befassen.

Der Gerichtshof hat beschlossen, die Frage der Zulässigkeit der Klage getrennt von der der Begründetheit zu behandeln. Gegenstand der mündlichen Verhandlung, die am 14. September 1982 stattgefunden hat, war somit nur diese erstere Frage, die auch das alleinige Thema dieser Schlußanträge sein wird.

2. Zum Vertrag zur Gründung der EGKS gehörte ein Protokoll über die Vorrechte und Immunitäten der Gemeinschaft, dessen Artikel 16 (im Kapitel VI, Allgemeine Bestimmungen) lautete: „Jeder Streit über die Auslegung oder Anwendung dieses Protokolls ist dem Gerichtshof zur Entscheidung vorzulegen." Die offensichtlich weite Formulierung dieser Bestimmung ermöglichte es dem Gerichtshof, in seinem Urteil vom 16. Dezember 1960 in der Rechtssache 6/60 (Humblet/Belgischen Staat, Slg. 1960, 1163) festzustellen, daß ein einzelner berechtigt ist, zur Wahrung seiner sich aus dem Protokoll ergebenden subjektiven Rechte im eigenen Namen Klage vor dem Gerichtshof zu erheben, und zwar unabhängig davon, daß im EGKS-Vertrag keine Vorschrift enthalten ist, die es Einzelpersonen gestatten würde, wegen einer Verletzung des Vertrages durch einen Mitgliedstaat unmittelbar den Gerichtshof anzurufen (vgl. die Ausführungen des genannten Urteils zur Zulässigkeit der Klage, a. a. O., S. 1186 ff.).

Den später geschlossenen Verträgen zur Gründung der EWG und der EAG waren zwei Protokolle gleichen Inhalts über die Vorrechte und Befreiungen beigefügt. Darin war der Text des EGKS-Protokolls erweitert und umgearbeitet; das Protokoll enthielt jedoch keine dem genannten Artikel 16 inhaltlich entsprechende Vorschrift und ganz allgemein

keine Vorschrift über die Entscheidung von Streitfällen. Im Jahr 1965 wurden die drei Protokolle über die Vorrechte und Befreiungen durch den Vertrag zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften ausdrücklich aufgehoben (Artikel 28 Absatz 2), und an ihre Stelle trat ein einziges Protokoll. Auch dieses Protokoll — das im übrigen fast vollständig dem EWG-Protokoll und dem Euratom-Protokoll nachgebildet ist — enthält keine Bestimmung, die Artikel 16 des EGKS-Protokolls entspricht über die in besonderer Weise die Zuständigkeit des Gerichtshofes für Streitigkeiten über die Auslegung oder die Anwendung der Bestimmungen des Protokolls begründet. Aus diesen Umständen ergibt sich meines Erachtens eindeutig, daß die Mitgliedstaaten zum Zeitpunkt des Abschlusses des EWG-Vertrags und des EAG-Vertrags vermeiden wollten, daß die Protokolle über die Vorrechte und Befreiungen den in den Bestimmungen der genannten Verträge (Artikel 169 bis 186 EWG-Vertrag, 141 bis 158 EAG-Vertrag) abgesteckten Rahmen der Rechtsprechungsbefugnisse des Gerichtshofes veränderten. Auch kann mit gutem Grund behauptet werden, daß die vertragschließenden Parteien zur Zeit des Abschlusses des Brüsseler Vertrages von 1965 durch das genannte einzige Protokoll über die Vorrechte und Befreiungen keine Änderung oder Ergänzung der in den einschlägigen Vorschriften der drei Verträge zur Gründung der Gemeinschaften festgelegten Rechtsprechungsbefugnisse des Gerichtshofes vornehmen wollten.

3. Die Kläger haben zwar das Fehlen einer dem aufgehobenen Artikel 16 des EGKS-Protokolls entsprechenden Vorschrift zur Kenntnis genommen, behaupten jedoch, die Möglichkeit der direkten Klage eines einzelnen gegen einen Mitgliedstaat wegen Verletzung des geltenden einzigen Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen ergebe sich aus Artikel 30 des Brüsseler Vertrages von 1965 über die Fusion der Gemeinschaftsexekutiven. Diese Vorschrift lautet: „Die Bestimmungen der Verträge zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft über die Zuständigkeit des Gerichtshofes und ihre Ausübung sind auf die Bestimmungen dieses Vertrages und des Protokolls im Anhang zu diesem Vertrag anzuwenden; für die Bestimmungen, die eine Änderung von Artikeln des Vertrages über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl darstellen, gelten jedoch weiterhin die Bestimmungen des Vertrages über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl." Die Kläger meinen wahrscheinlich, da die Bestimmungen des EWG-Vertrags über die Zuständigkeit des Gerichtshofes auf das Protokoll über die Vorrechte und Befreiungen anzuwenden seien, könnten sie aus Artikel 164 EWG-Vertrag den Grundsatz der „uneingeschränkten Rechtsprechung" des Gerichtshofes herleiten und auf dieser Grundlage gegen den Mitgliedstaat Klage erheben, dem sie die Verletzung des Protokolls vorwerfen.

Dieses Argument ist nicht stichhaltig. Offenkundig bezweckt der erste Teil des zitierten Artikels 30 nur, die im EWG-Vertrag und im EAG-Vertrag enthaltenen Bestimmungen über die Zuständigkeit des Gerichtshofes auf den Fusionsvertrag und das dazugehörige Protokoll zu erstrecken. Anders ausgedrückt, gilt die in diesen Bestimmungen enthaltene Regelung der Zuständigkeit des Gerichtshofes — in ihrer Gesamtheit und ohne Änderungen — auch für Streitigkeiten über die Auslegung und Anwendung des Brüsseler Vertrages von 1965 und des Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Gemeinschaften. Die Möglichkeit, daß ein einzelner einen Mitgliedstaat wegen Ver-

letzung einer Gemeinschaftsvorschrift vor dem Gerichtshof verklagt, ist also in dieser Regelung keineswegs vorgesehen. Deshalb waren die Kläger gezwungen, sich — insbesondere in ihren mündlichen Ausführungen — auf Artikel 164 EWG-Vertrag zu berufen, indem sie sich bemüht haben, daraus einen angeblichen Grundsatz der uneingeschränkten Rechtsprechung des Gerichtshofes abzuleiten. Dieses Bemühen ist jedoch vergeblich. Bekanntlich betrifft Artikel 164 die dem Gerichtshof übertragene Aufgabe — die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung des Vertrages zu sichern —, während die Zuständigkeiten in den Artikeln 169 ff. geregelt sind, und es besteht kein Zweifel daran, daß der Gerichtshof seine Aufgabe innerhalb der Grenzen zu erfüllen hat, die sich aus den Zuständigkeitsbestimmungen ergeben.

Ich möchte nunmehr auf die Bedeutung der Ausnahmeregelung eingehen, die im zweiten Teil von Artikel 30 des Fusionsvertrags enthalten ist. Diese gilt für die Bestimmungen des genannten Brüsseler Vertrages und des Protokolls im Anhang zu diesem Vertrag, die „eine Änderung" von Artikeln des EGKS-Vertrags „darstellen"; insoweit gelten weiterhin die Zuständigkeitsbestimmungen des EGKS-Vertrags. Zum Verständnis dieser Ausnahme muß man sich vergegenwärtigen, daß der Fusionsvertrag u. a. erlassen wurde, um bestimmte Vorschriften des EGKS-Vertrags — und der dazugehörigen Satzung des Gerichtshofes — zu vervollständigen oder durch neue Bestimmungen zu ersetzen (vgl. etwa Artikel 8 Absätze 2 und 3, Artikel 21 sowie die Artikel 26 und 27). Diese haben die Form von Vorschriften zur Änderung des EGKS-Vertrags, inhaltlich gehören sie somit zum Text dieses Vertrages. Deshalb ist bei Streitigkeiten über die Auslegung und Anwendung dieser Bestimmungen des Fusionsvertrags die Frage der Zuständigkeit des Gerichtshofes gemäß den Zuständigkeitsvorschriften des EGKS-Vertrags zu beurteilen.

All dies hat keinen Einfluß auf die Lösung des Problems, mit dem wir uns hier beschäftigen. Denn die Aufhebung des Artikels 16 des Protokolls über die Vorrechte und Immunitäten der EGKS beruhte nicht auf einer ausdrücklichen Bestimmung des neuen einzigen Protokolls und stellte auch keine Änderung des EGKS-Vertrags dar: Dieser sah lediglich in Artikel 76 vor, daß die Gemeinschaft Vorrechte und Befreiungen „nach Maßgabe des Protokolls im Anhang zu diesem Vertrag" genießt, und Artikel 28 des Fusionsvertrags hob sowohl Artikel 76 als auch das Protokoll im Anhang zum EGKS-Vertrag auf. Die Aufhebung des Artikels 16 des EGKS-Protokolls war die Folge des Inkrafttretens des neuen einzigen Protokolls, aber der Inhalt dieses neuen Protokolls ist, wie die Kommission in ihren Erklärungen zu Recht bemerkt hat, nicht in den EGKS-Vertrag übernommen worden.

Außerdem haben wir gesehen, daß dort, wo die im letzten Teil des Artikels 30 des Fusionsvertrags enthaltene Ausnahme gilt, die Kompetenzbestimmungen des EGKS-Vertrags anwendbar sind. Dazu kann man gewiß nicht Artikel 16 des EGKS-Protokolls über die Vorrechte und Immunitäten zählen, der Teil eines durch den Fusionsvertrag außer Kraft gesetzten Rechtsinstruments war (in diesem Punkt stimme ich mit der Auffassung des Generalanwalts Gand überein, die dieser in seinen Schlußanträgen vom 29. Januar 1969 zur Rechtssache 23/68, Klomp — Slg. 1969, 53 — zum Ausdruck gebracht hat). Somit ist festzustellen, daß die Klage eines einzelnen, der sich durch einen Vertragsverstoß in seinen Rechten verletzt fühlt, gegen einen Mitgliedstaat nach keiner Zuständigkeitsbestimmung des EGKS-Vertrags zulässig ist. Schließlich unterscheidet sich dieses Ergebnis nicht von dem, zu dem

man aufgrund der Bestimmungen des EWG-Vertrags und des EAG-Vertrags über die Zuständigkeit des Gerichtshofes gelangt, soweit es um die Unzuständigkeit des Gerichtshofes für die Entscheidung über die Streitigkeiten der beschriebenen Art zwischen Einzelpersonen und Mitgliedstaaten geht.

4. Die Kläger haben sich ferner auf das Urteil des Gerichtshofes vom 25. Februar 1969 in der Rechtssache 23/68 (Klomp, Slg. 1969, 43) berufen und folgenden Abschnitt aus den Entscheidungsgründen zitiert: „Nach einem den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsamen, auf das römische Recht zurückgehenden Grundsatz ist bei Änderung der Gesetzgebung, soweit der Gesetzgeber nicht einen entgegenstehenden Willen zum Ausdruck gebracht hat, der Auslegung den Vorzug zu geben, welche die Kontinuität der Rechtsstrukturen gewährleistet" (Randnr. 13 der Entscheidungsgründe). Aus diesem Grundsatz der Kontinuität versuchen die Kläger abzuleiten, daß die Befugnis des einzelnen, Mitgliedstaaten wegen Verletzung des Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen der Gemeinschaften vor dem Gerichtshof zu verklagen, fortbestehe. Sie tragen dazu vor: „Der Gesetzgeber hat gewiß keinen Willen zum Ausdruck gebracht, der einem Fortbestehen der Zuständigkeit des Gerichtshofes für die Auslegung des Protokolls entgegensteht; aus Artikel 30 des Fusionsvertrags ergibt sich vielmehr das Gegenteil" (Erklärungen vom 18. März 1982, S. 7). Diesem Vorbringen kann jedoch nicht gefolgt werden.

Niemand bestreitet, daß der Gerichtshof für die Auslegung des Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen zuständig ist. Das Problem, das es zu lösen gilt, ist das der Grenzen seiner Zuständigkeit. Die Kommission hat zu Recht vorgetragen, man könne an drei Verfahrensarten denken, nämlich die, die in den Artikeln 169, 177 und 179 EWG-Vertrag für den Fall einer Klage der Kommission gegen einen Mitgliedstaat, dem eine Verletzung des Protokolls zur Last gelegt wird, die, die für den Fall des Ersuchens eines nationalen Gerichts um Auslegung im Wege der Vorabentscheidung und schließlich die, die für den Fall eines Rechtsstreits zwischen einem Beamten und der Verwaltung vorgesehen sind, wenn dieser — wie Herr D. im vorliegenden Fall — der Verwaltung vorwirft, ihrer Beistandspflicht nicht genügt zu haben, nachdem ihm gegenüber ein Vorrecht oder eine Befreiung verletzt worden ist.

Es ist jedoch eindeutig zu verneinen, daß die Mitgliedstaaten die den Einzelpersonen durch Artikel 16 des alten EGKS-Protokolls ausnahmsweise eröffnete Klagemöglichkeit aufrechterhalten wollten. Wie ich bereits zu dieser Frage bemerkt habe, zeigt das Verschwinden einer entsprechenden Regelung im EWG- und im Euratom-Protokoll sowie das Fehlen einer gleichartigen Bestimmung in dem einzigen Protokoll über die Vorrechte und Befreiungen klar, daß die Mitgliedstaaten diese Klagemöglichkeit abschaffen wollten, was aufgrund der in den Artikeln 169, 177 und 179 EWG-Vertrag eröffneten Möglichkeiten erklärlich ist.

Was schließlich den im Urteil in der Rechssache Klomp angesprochenen Grundsatz der Kontinuität betrifft, so darf der Zusammenhang, in den dieser gehört, nicht außer acht gelassen werden. Der Gerichtshof war ersucht worden, auf die Vorabentscheidungsfrage eines nationalen Gerichts zu antworten, die die Auslegung einer Bestimmung des zur Zeit der der Rechtssache zugrundeliegenden Geschehnisse geltenden Protokolls über die Vorrechte und Immunitäten der EGKS betraf. Zum Zeitpunkt der Entscheidung war dieses Protokoll jedoch schon aufgehoben, so daß es nicht mehr möglich war, die Zuständigkeit des

Gerichtshofes in dem Vorabentscheidungsverfahren über die Auslegung (das bekanntlich im EGKS-Vertrag nicht vorgesehen war) auf Artikel 16 dieses Protokolls zu stützen. Im Urteil in der Rechtssache Klomp wurde hervorgehoben, daß das in Artikel 16 des EGKS-Protokolls vorgesehene Verfahren und die Vorschriften der Verträge zur Gründung der EWG und der EAG, welche die Vorlage zur Vorabentscheidung über die Auslegung regeln und gemäß Artikel 30 des Vertrages über die Fusion der Exekutiven auf das neue Protokoll anwendbar sind, dem gleichen Zweck dienen, nämlich „der Sicherung einheitlicher Auslegung und Anwendung der Bestimmungen des Protokolls in den sechs Mitgliedstaaten" (Randnr. 12 der Entscheidungsgründe). Der Gerichtshof bejahte seine Zuständigkeit unter dieser Voraussetzung und aufgrund des Prinzips der Kontinuität der Rechtsstrukturen. Somit ermöglichte es der Kontinuitätsgrundsatz, die neue Regelung über die Zuständigkeit des Gerichtshofes für Streitigkeiten über die Auslegung und die Anwendung des einzigen Protokolls auch auf einen Rechtsstreit anzuwenden, der unter der Geltung des Artikels 16 des EGKS-Protokolls entstanden war (so wurde im wesentlichen eine Frage der zeitlichen Geltung des Rechts gelöst). Im vorliegenden Fall wünschen die Kläger dagegen, daß die in diesem längst außer Kraft getretenen Artikel enthaltene Kompetenzvorschrift auf einen Rechtsstreit angewandt wird, der ganz unter der Geltung der neuen, in Artikel 30 des Brüsseler Vertrages von 1965 enthaltenen Zuständigkeitsregelung entstanden ist. Angesichts eines so grundlegenden Unterschieds zwischen den beiden Situationen kann das Urteil in der Rechtssache Klomp nicht als Präzedenzfall angesehen werden, der geeignet wäre, das Vorbringen der Kläger zu stützen.

5. Im Laufe dieses Verfahrens ist auch erörtert worden, inwieweit die Betroffenen Rechtsmittel zu innerstaatlichen Gerichten einlegen und erreichen können, daß das zuständige nationale Gericht eine Frage zur Auslegung der in Rede stehenden Gemeinschaftsvorschrift zur Vorabentscheidung vorlegt. Die Entscheidung des Gerichtshofes kann sicher nicht davon abhängen, vor welchen Schwierigkeiten die Betroffenen insoweit möglicherweise stehen. Gestatten Sie mir dazu gleichwohl zwei kurze Bemerkungen. Einerseits ist es nicht zweifelhaft — und dies geht auch aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes hervor —, daß die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, den Einzelpersonen Rechtsmittel zur Verfügung zu stellen, die geeignet sind, den Schutz der Rechte zu gewährleisten, die diesen von der Gemeinschaftsrechtsordnung verliehen worden sind (vgl. das Urteil vom 19. 12. 1968 in der Rechtssache 13/68, Salgoil/Außenhandelsministerium, Slg. 1968, 679). Kommt ein Staat dieser Verpflichtung nicht nach, so ist es Sache der Kommission, aufgrund der in allen drei Gründungsverträgen für diesen Fall vorgesehenen Bestimmungen gegen den vertragsbrüchigen Staat vorzugehen. Auf der anderen Seite fällt jedoch die rechtzeitige Einlegung der geeigneten Rechtsmittel in den Verantwortungsbereich des einzelnen, der die in der betreffenden Rechtsordnung dafür vorgesehenen Fristen nicht versäumen darf. Das alte lateinische Sprichwort „Vigilantibus iura succurrunt" gilt noch immer!

6. Abschließend schlage ich dem Gerichtshof vor, die am 4. Januar 1982 von Herrn D. und Frau M., seiner Ehefrau, gegen das Großherzogtum Luxemburg erhobene Klage als unzulässig abzuweisen. Die Kosten des Verfahrens sind den Klägern aufzuerlegen.