URTEIL DES GERICHTSHOFES VOM 24. NOVEMBER 1977 [1]

Jean Razanatsimba (Ersuchen um Vorabentscheidung, vorgelegt von der Cour d'appel Douai)

„Niederlassung von Staatsangehörigen der AKP-Staaten"

Rechtssache 65/77

Leitsätze

Niederlassungsfreiheit — AKP—EWG-Abkommen von Lome — Niederlassungsrecht — Angehöriger eines AKP-Staates — Ausübung einer Berufstätigkeit in einem Mitgliedstaat — Beruf des Rechtsanwalts — Diskriminierungsverbot — Erfordernis der Staatsangehörigkeit des betreffenden Staates — Zulässigkeit — Günstigere Behandlung der Angehörigen eines anderen AKP-Staates aufgrund eines internationalen Abkommens — Fehlen einer Diskriminierung

(AKP—EWG-Abkommen, Artikel 62)

Artikel 62 des am 28. Februar 1975 in Lome unterzeichneten AKP—EWG-Abkommens zwischen den Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean einerseits und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft andererseits bezweckt nicht, die Gleichbehandlung zwischen Angehörigen eines AKP-Staates und denen eines Mitgliedstaats der EWG sicherzustellen. Insbesondere verpflichtet er weder die AKP-Staaten noch die Mitgliedstaaten der EWG, den Angehörigen eines zur anderen Gruppe gehörenden Staates eine Behandlung zu gewähren, die der den eigenen Staatsangehörigen vorbehaltenen gleich ist.

Das Diskriminierungsverbot des Artikels 62 wird nicht dadurch berührt, daß ein Mitgliedstaat unter Umständen Angehörigen eines AKP-Staates eine günstigere Behandlung vorbehält, sofern diese Behandlung sich aus einem internationalen Abkommen ergibt, das gegenseitige Rechte und Vorteile gewährt.

Artikel 62 des Abkommens von Lome begründet für einen Staatsangehörigen eines AKP-Staates nicht das Recht, sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats der EWG niederzulassen, ohne daß hierfür eine bestimmte Staatsangehörigkeit zur Bedingung gemacht werden dürfte, soweit es sich um die Ausübung von Berufen handelt, die das Recht dieses Staates seinen eigenen Staatsangehörigen vorbehält.

In der Rechtssache 65/77

betreffend ein dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag von der Cour d'appel Douai in dem vor diesem Gericht anhängigen Verfahren wegen Zulassung des

1 — Verfahrenssprache: Französisch.

JEAN RAZANATSIMBA, licencié en droit, Mitarbeiter eines Anwalts, wohnhaft in Lille,

als Rechtsanwaltsanwärter in Lille vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung des Artikels 62 des am 28. Februar 1975 in Lome unterzeichneten AKP—EWG-Abkommens zwischen den Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean einerseits und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft andererseits

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten H. Kutscher, der Kammerpräsidenten M. Sørensen und G. Bosco, der Richter A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore und A. O'Keeffe,

Generalanwalt: G. Reischl
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt, das Verfahren und die gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG eingereichten Erklärungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und Verfahren

Der madagassische Staatsangehörige Jean Razanatsimba erhielt im Juni 1974 von der rechtswissenschaftlichen Fakultät in Lille die Licence en droit; er unterzog sich im November 1975 an der rechtswissenschaftlichen Fakultät in Amiens mit Erfolg der Prüfung zur Erlangung eines Certificat d'aptitude à la profession d'avocat (CAPA) [Eignungszeugnis zur Ausübung des Anwaltsberufes].

Herr Razanatsimba beantragte am 9. Februar 1976 beim Conseil de l'ordre des avocats au barreau de Lille [Vorstand der örtlichen Standesorganisation der Rechtsanwälte] seine Zulassung als Rechtsanwaltsanwärter bei diesem Barreau.

Der Conseil de l'ordre des avocats au barreau de Lille stellte mit Entscheidung vom 14. Dezember 1976 fest, daß Herr

Razanatsimba mit Ausnahme der Staatsangehörigkeit die gesetzlichen Voraussetzungen erfülle, die es ihm erlaubten, eine Zulassung als Rechtsanwaltsanwärter zu beantragen.

Artikel 11 des Gesetzes Nr. 71.1130 vom 31. Dezember 1971 über die Reform einiger Berufe im Bereich von Rechtspflege und Rechtswesen (Journal officiel der Französischen Republik vom 5. Januar 1972, S. 131) schreibt vor:

„Zum Beruf eines Anwalts kann nur zugelassen werden, wer
1. Franzose ist — internationale Abkommen können von diesem Erfordernis absehen —,
....."

Gegenüber dieser Bestimmung berief sich Herr Razanatsimba insbesondere auf Artikel 62 des am 28. Februar 1975 in Lome unterzeichneten AKP—EWG-Abkommens zwischen den Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean einerseits und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft andererseits (Verordnung Nr. 199/76 des Rates vom 30. Januar 1976 über den Abschluß des AKP—EWG-Abkommens von Lome; ABl. L 25, S. 1), der folgenden Wortlaut hat:

„Hinsichtlich der Niederlassungs- und Dienstleistungsregelung wenden die AKP-Staaten einerseits und die Mitgliedstaaten andererseits gegenüber Staatsangehörigen und Gesellschaften der Mitgliedstaaten bzw. Staatsangehörigen und Gesellschaften der AKP-Staaten keine diskriminierende Behandlung an. Ist jedoch bei einer bestimmten Tätigkeit ein AKP-Staat oder ein Mitgliedstaat nicht in der Lage, die Gleichbehandlung zu gewähren, so sind die Mitgliedstaaten bzw. die AKP-Staaten nicht verpflichtet, bei dieser Tätigkeit den Staatsangehörigen und Gesellschaften des betreffenden Staates eine solche Behandlung zu gewähren."

Mit seiner Entscheidung vom 14. Dezember 1976 hat daher der Conseil de l'ordre du barreau de Lille dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag ein Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung des Artikels 62 des Abkommens von Lome vorgelegt.

Das Vorabentscheidungsersuchen des Conseil de l'ordre ist am 6. Januar 1977 unter der Nummer 3/77 in das Register des Gerichtshofes eingetragen worden.

Der Procureur général [Vertreter der Staatsanwaltschaft] bei der Cour d'appel Douai hat am 25. März 1977 gegen die Entscheidung des Conseil de l'ordre bei der Cour d'appel Douai Berufung eingelegt.

Die Cour d'appel, bestehend aus den beiden ersten Kammern, hat mit Urteil vom 28. Mai 1977 in nichtöffentlicher Plenarsitzung die Entscheidung des Conseil de l'ordre aufgehoben, da dieser nicht zu den Gerichten der ordentlichen Gerichtsbarkeit gehöre und, soweit er in Fragen der Zulassung als Rechtsanwaltsanwärter entscheide, als Verwaltungsbehörde, nicht aber als Gericht tätig werde und deshalb nicht befugt sei, dem Gerichtshof unmittelbar ein Ersuchen um Vorabentscheidung vorzulegen.

Die Cour d'appel Douai hat mit gleichem Urteil gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag das Verfahren ausgesetzt, bis sich der Gerichtshof im Vorabentscheidungsverfahren über folgende Fragen geäußert hat:

„1. Begründet Artikel 62 des Abkommens von Lome vom 28. Februar 1975 für einen Staatsangehörigen eines AKP-Staates, hier: einen madagassischen Staatsangehörigen, das Recht, sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats, hier: im französischen Hoheitsgebiet, niederzulassen, ohne daß hierfür eine bestimmte Staatsangehörigkeit zur Bedingung gemacht werden darf?
2. Folgt aus dem in dem vorgenannten Artikel 62 gemachten Vorbehalt, daß ein Mitgliedstaat für eine bestimmte Tätigkeit, im vorliegenden Fall den

Beruf des Rechtsanwalts, das Vorliegen der eigenen Staatsangehörigkeit oder der Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaats verlangen darf?"

Das Urteil der Cour d'appel Douai ist am 27. Mai 1977 in das Register des Gerichtshofes eingetragen worden.

Mit Beschluß vom 15. Juni 1977 hat der Gerichtshof festgestellt, daß die Rechtssache 3/77 betreffend das Vorabentscheidungsersuchen des Conseil de l'ordre du barreau de Lille gegenstandslos geworden ist; er hat deshalb ihre Streichung angeordnet.

Gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG haben Herr Razanatsimba am 11. Juli 1977, die Regierung der Französischen Republik am 27. Juli 1977 und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 1. August 1977 schriftliche Erklärungen eingereicht.

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

II — Beim Gerichtshof eingereichte schriftliche Erklärungen

Herr *Jean Razanatsimba* erörtert Artikel 62 des Abkommens von Lome wie folgt:

a) Diese Vorschrift sei hinsichtlich der Niederlassung dahin auszulegen, daß sie nicht nur den Grundsatz einer nichtdiskriminierenden Behandlung, sondern auch die Gleichstellung mit den eigenen Staatsangehörigen vorsehe: Dieser Grundsatz sei dem EWG-Vertrag und dem Abkommen gemeinsam; der Gerichtshof habe in seinem Urteil vom 21. Juni 1974 (Rechtssache 2/74, Reyners; Slg. 1974, 631) entschieden, daß der Grundsatz der Inländerbehandlung einer der grundlegenden Rechtssätze der Gemeinschaft und geeignet sei, von den Angehörigen aller übrigen Mitgliedstaaten unmittelbar geltend gemacht zu werden.

Im übrigen könne der Umstand, daß die zweiseitigen französisch-madagassischen Abkommen zur Niederlassung nichts enthielten, dahin gehend ausgelegt werden, daß er den Willen zum Ausdruck bringe, sich ein solches Abkommen zu ersparen und sich in dieser Frage stillschweigend auf das Abkommen von Lome zu beziehen.

Artikel 62 des Abkommens von Lome sei eine klare und vollständige Vorschrift, die unmittelbare Wirkung haben könne, zumal es ein feststehender Grundsatz sei, daß die Verträge den innerstaatlichen Gesetzen vorgingen.

b) Der in Artikel 62 Satz 2 gemachte Vorbehalt müsse eng ausgelegt werden, da es sich dabei um eine Ausnahme von der Niederlassungsfreiheit handele.

Es müsse Frankreich deshalb vollständig unmöglich sein, eine Inländerbehandlung zu gewähren; angesichts der Art des Abkommens müsse diese Unmöglichkeit wirtschaftlicher Art sein.

Man dürfe annehmen, daß die Vertragsparteien, insbesondere die AKP-Staaten, mit diesem Vorbehalt den Vorrang des sozialen Aufstiegs ihrer eigenen Staatsangehörigen, insbesondere hinsichtlich des Zugangs zu den freien Berufen, hätten sicherstellen wollen.

c) Man müsse deshalb zu dem Ergebnis kommen, daß Artikel 62 des Abkommens von Lome eine Ausnahme im Sinne des Artikels 11 Nr. 1 des Gesetzes vom 31. Dezember 1971 über die Reform einiger Berufe im Bereich von Rechtspflege und Rechtswesen darstelle und daß er für einen Staatsangehörigen eines AKP-Staats, hier: einen madagassischen Staatsangehörigen, das Recht begründe, sich im Hoheitsgebiet eines

Mitgliedstaats der EWG, hier: im französischen Hoheitsgebiet, niederzulassen, ohne daß hierfür eine bestimmte Staatsangehörigkeit zur Bedingung gemacht werden dürfe.

Die *Regierung der Französischen Republik* trägt im wesentlichen die folgenden Erwägungen vor:

a) Zur ersten Frage

Artikel 62 des Abkommens von Lome sehe hinsichtlich der Niederlassung die schlichte Anwendung einer nichtdiskriminierenden Behandlung vor; er verpflichte die Staaten nicht, die Staatsangehörigen der anderen Vertragspartei ihren eigenen Staatsangehörigen gleich zu stellen.

Die Nichtdiskriminierung, um die es sich handele, umfasse die Behandlung der Angehörigen verschiedener Staaten, die unter den Vertragsparteien eine Gruppe bildeten, durch die Staaten, die die andere Gruppe bildeten: Artikel 62 Satz 1 verbiete es, Angehörige von zwei unterschiedlichen AKP-Staaten unterschiedlich zu behandeln, und verbiete es dementsprechend einem AKP-Staat, die Angehörigen verschiedener Mitgliedstaaten der Gemeinschaft verschiedenen Regeln zu unterwerfen.

Diese Auslegung werde durch zahlreiche internationale Verträge auf diesem Gebiet bestätigt.

Das sei offensichtlich der Sinn, den die Verfasser des Abkommens von Lome der fraglichen Vorschrift hätten geben wollen: Anderenfalls ergebe der Ausdruck „bzw." in Artikel 62 Satz 1 keinen Sinn.

Die erste dem Gerichtshof vorgelegte Frage müsse somit verneint werden.

b) Zur zweiten Frage

Artikel 62 Satz 2 des Abkommens von Lome stelle ausdrücklich darauf ab, daß ein Staat für eine bestimmte Tätigkeit nicht in der Lage sei, die Gleichbehandlung zu gewähren; er bestimme, daß in diesem Fall die andere Partei ihrerseits nicht verpflichtet sei, auf die Angehörigen des betreffenden Staates eine solche Behandlung anzuwenden.

Diese Vorschrift erlaube es einem Staat, gegebenenfalls für gewisse Berufe von der Gleichbehandlung der Gesamtheit der Angehörigen der anderen Partei abzusehen und den Zugang zu bestimmten Tätigkeiten von abweichenden besonderen Voraussetzungen abhängig zu machen. Sie betreffe die Voraussetzung einer bestimmten Staatsangehörigkeit nur insoweit, als Angehörige verschiedener AKP-Staaten unterschiedlich behandelt würden, wobei sie die Möglichkeit einer solchen unterschiedlichen Behandlung im übrigen zugestehe.

Außerdem müßten folgende Gesichtspunkte berücksichtigt werden:

Die Entwicklungsländer, insbesondere die AKP-Länder, seien im allgemeinen gegen eine Auswanderung ihres qualifizierten Personals und gegen die Niederlassung dieses Personals in entwickelten Ländern. Die internationalen Organisationen bemühten sich ebenfalls, die Auswanderung qualifizierten Personals aus Entwicklungsländern zu verhindern. Mehrere afrikanische Länder (zum Beispiel Senegal und Gabun), die Parteien des Abkommens von Lome seien und mit Frankreich Abkommen über die Niederlassung geschlossen hätten, welche die wechselseitige Gleichstellung der Staatsangehörigen mit den eigenen Staatsangehörigen vorsähen, hätten diese Abkommen neu ausgehandelt oder darum ersucht, dies zu tun, um anstelle des Grundsatzes der Gleichstellung den der nichtdiskriminierenden Behandlung zu setzen; andere Länder (Kongo, Mali) hätten sich bemüht, neue Niederlassungsabkommen zu schließen, die einerseits weiterhin die Anwendung der Inländerbehandlung vorsähen, aber andererseits klarstellten, daß diese abbedungen werden könne, wann immer es aus wirtschaftlichen Erwägungen ge-

rechtfertigt sei. Was insbesondere Madagaskar betreffe, so habe dieser Staat im Juni 1973 die früheren Abkommen gekündigt, die im Verhältnis zwischen den beiden Ländern die Inländerbehandlung vorgesehen hätten; die Beziehungen zwischen Madagaskar und Frankreich hinsichtlich des Niederlassungsrechts seien bis heute nicht Gegenstand eines besonderen Vertrages.

Befürchtungen der geschilderten Art hätten bei der Ausarbeitung, der Abfassung und der Annahme des Artikels 62 des Abkommens von Lome durch die betroffenen Parteien im Vordergrund gestanden; in diesem Sinne müsse er verstanden werden.

Die von Herrn Razanatsimba vertretene Auslegung des Artikels 62 würde den AKP-Staaten erhebliche Schwierigkeiten bereiten: Sie würde diese Staaten wahrscheinlich veranlassen, diese Frage vor den Ministerrat zu bringen, und zwar entweder auf der Grundlage des Artikels 64 des Abkommens als Frage der Anwendung des Artikels 62 oder gemäß dem in Artikel 81 vorgesehenen Verfahren als Streitfall, der sich bei der Auslegung des Abkommens ergebe.

Die *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* legt im wesentlichen die folgenden Erklärungen vor:

a) Zur Zuständigkeit des Gerichtshofes

Der Gerichtshof habe in mehreren Fällen seine Zuständigkeit zur Auslegung von internationalen Abkommen, die die Gemeinschaft „binden", bejaht, ob es sich nun um Abkommen handle, die die Gemeinschaft selbst auf ihrem eigenen Zuständigkeitsgebiet kraft ihrer Zuständigkeiten geschlossen habe, oder um Abkommen, zum Beispiel das GATT, die von den einzelnen Mitgliedstaaten auf Gebieten unterzeichnet worden seien, in denen kraft des Vertrages die Zuständigkeiten von diesen Staaten auf die Gemeinschaft übergegangen seien.

Die rechtliche Begründung dieser Auslegungszuständigkeit beruhe auf dem Umstand, daß ein vom Rat im Namen der Gemeinschaft gemäß Artikel 228 des Vertrages geschlossenes Abkommen bezüglich der Gemeinschaft eine Handlung eines der Organe der Gemeinschaft im Sinne des Artikels 177 darstelle.

Die Auslegungszuständigkeit des Gerichtshofes könne den Rahmen der Gemeinschaftsrechtsordnung nicht überschreiten; sie beschränke sich folglich auf die Beurteilung der Rechtswirkungen, die das die Gemeinschaft bindende internationale Recht in dieser Rechtsordnung entfalten könne. In der vorliegenden Rechtssache bezögen sich die dem Gerichtshof vorgelegten Fragen unmittelbar auf die Auslegung einer die Gemeinschaft bindenden internationalen Rechtsbestimmung: Das AKP—EWG-Abkommen von Lome sei vom Rat gemäß Artikeln 228 und 238 des Vertrages geschlossen worden, wie sich aus der Verordnung Nr. 199/76 des Rates ergebe; es sei zusammen mit dieser Verordnung im Amtsblatt veröffentlicht worden; gemäß Artikel 87 Absatz 1 sei es am 1. April 1976 in Kraft getreten; es sei nicht gemäß Artikel 92 gekündigt worden.

Die dem Gerichtshof vorgelegten Fragen zielten im wesentlichen auf die Entscheidung ab, ob die umstrittene Vorschrift des internationalen Rechts, also Artikel 62 des Abkommens von Lome, für die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten eine Verpflichtung geschaffen habe, die Rechte von Einzelpersonen begründen könne, auf welche diese sich vor den Gerichten berufen könnten. Der Gerichtshof sei folglich gemäß Artikel 177 für die von ihm erbetene Auslegung zuständig.

b) Zur Auslegung des Artikels 62 des Abkommens von Lome

Das Abkommen vom Lome sei geschlossen worden, um die Entwicklung und den sozialen Fortschritt der AKP-Staaten im Rahmen eines „neuen Modells für die Beziehungen zwischen entwickelten

Staaten und Entwicklungsstaaten, das mit den Bestrebungen der internationalen Gemeinschaft nach einer gerechteren und ausgewogeneren Wirtschaftsordnung vereinbar ist", zu fördern. In diesem Sinne beinhalte das Abkommen eine Ungleichheit der Verpflichtungen der beiden Parteien, der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten einerseits sowie der AKP-Staaten andererseits: Die Vorteile, die die Gemeinschaft den AKP-Staaten eingeräumt habe, überwögen bei weitem die von diesen eingegangenen Verpflichtungen gegenüber der Gemeinschaft; in einigen Sonderbereichen seien die Zugeständnisse der Gemeinschaft ohne jede Gegenleistung gewährt worden. Dieses wesentliche Ungleichgewicht der Verpflichtungen der beiden Parteien sei für die Frage der unmittelbaren Wirkung der Vorschriften des Abkommens ohne Belang.

Der Umstand, daß das Abkommen von Lome seitens der Gemeinschaft durch eine Verordnung geschlossen worden sei, sei ebenfalls ohne Bedeutung: Die unmittelbare Wirkung, die eine die Gemeinschaft bindende Vorschrift des internationalen Rechts in der Gemeinschaftsrechtsordnung erzeugen könne, hänge nur von der Art der durch diese Vorschrift erzeugten Verpflichtung der Gemeinschaft ab.

Das Abkommen enthalte eine Vielzahl verschiedenartiger Vorschriften; die Beurteilung ihrer etwaigen unmittelbaren Wirkung müsse Gegenstand einer für jede dieser Vorschriften gesondert durchzuführenden Prüfung sein; Geist und Aufbau des Abkommens in seiner Gesamtheit könnten bei dieser Prüfung nur hilfsweise zugezogen werden.

Artikel 62 sei eine der wenigen Vorschriften des Abkommens, die eine vollständige Gegenseitigkeit der Anwendung für beide Parteien vorsähen.

Er verpflichte die Mitgliedstaaten hinsichtlich der Niederlassung, gegenüber Staatsangehörigen und Gesellschaften aller AKP-Staaten keine diskriminierende Behandlung anzuwenden, während die AKP-Staaten ihrerseits eine entsprechende Verpflichtung hinsichtlich der Staatsangehörigen und der Gesellschaften aller Mitgliedstaaten treffe. Dieser Verpflichtung sei jedoch ein ausdrücklicher Vorbehalt beigefügt, der es jedem Mitgliedstaat wie auch jedem AKP-Staat überlasse, zu entscheiden, ob er bei einer bestimmten Tätigkeit in der Lage sei, die vorgesehene nichtdiskriminierende Behandlung zu gewähren. Der Mitgliedstaat oder der AKP-Staat, der seiner Ansicht nach bei der betreffenden Tätigkeit nicht in der Lage sei, die nichtdiskriminierende Behandlung anzuwenden, mache sich keiner Verletzung des Abkommens schuldig; er laufe nur Gefahr, daß sein Partner ihm gegenüber eine Vergeltungsmaßnahme anwende. Es handele sich dabei um ein System der „negativen Gegenseitigkeit". Artikel 62 schaffe folglich für die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten keine unbedingte Verpflichtung, die gerichtlich durchgesetzt werden könnte; die Frage seiner unmittelbaren Geltung stelle sich somit nicht.

Selbst wenn dem in Artikel 62 ausgesprochenen Grundsatz der Nichtdiskriminierung kein ausdrücklicher Vorbehalt beigefügt wäre, hätte die in ihm den Mitgliedstaaten auferlegte Verpflichtung keinesfalls für Angehörige der AKP-Staaten ein Recht auf Niederlassung in einem Mitgliedstaat zur Ausübung eines freien Berufes erzeugen können, auf das sie sich vor den Gerichten berufen könnten, wenn diese Ausübung von der Staatsangehörigkeit dieses Mitgliedstaates oder eines anderen Mitgliedstaates abhängig sei. Artikel 62 sehe nämlich nur vor, daß die Mitgliedstaaten dem Grundsatz nach die Staatsangehörigen und die Gesellschaften verschiedener AKP-Staaten gleichbehandeln müßten; er verbiete ihnen hinsichtlich der Niederlassung nicht, die Staatsangehörigen und die Gesellschaften der AKP-Staaten einerseits und ihre eigenen Staatsangehörigen und Gesellschaften oder die der Mitgliedstaaten andererseits unterschiedlich zu behandeln. Artikel 62

verpflichte die Mitgliedstaaten nicht, den Staatsangehörigen und Gesellschaften der AKP-Staaten entweder die Inländer- (oder Gemeinschafts-)behandlung oder eine Behandlung nach dem Grundsatz der Meistbegünstigung zu gewähren. Jedem Mitgliedstaat bleibe es vollständig freigestellt, auf die Staatsangehörigen und Gesellschaften der AKP-Staaten die eine oder die andere dieser Behandlungen anzuwenden oder sie einer weniger großzügigen Regelung zu unterwerfen, sei es kraft seiner eigenen Rechtsvorschriften, sei es kraft mit den AKP-Staaten geschlossener zweiseitiger Abkommen.

Diese Auslegung ergebe sich nicht nur aus dem Wortlaut des Artikels 62 des Abkommens; sie stimme auch mit seinem Geist überein: Es sei nicht anzunehmen, daß die AKP-Staaten beabsichtigt haben sollten, den Staatsangehörigen und Gesellschaften der Mitgliedstaaten entweder die Inländerbehandlung oder eine Behandlung einzuräumen, wie sie sie den Staatsangehörigen und Gesellschaften anderer Entwicklungsländer, seien sie Mitglieder der AKP-Gruppe oder nicht, gewähren.

Artikel 62 des Abkommens von Lome bleibe im übrigen auf der Linie der Vorschriften über das Recht der Niederlassung, welche die Abkommen von Jaunde von 1963 und 1969 enthalten hätten; auch diese hätten sich darauf beschränkt, den unter den Vorbehalt der „negativen Gegenseitigkeit" gestellten Grundsatz der nichtdiskriminierenden Behandlung der Staatsangehörigen und Gesellschaften der Mitgliedstaaten durch die assoziierten Staaten aufzustellen, ohne den Inhalt einer solchen Behandlung festzulegen.

c) Die von der Cour d'appel Douai vorgelegten Fragen könnten deshalb wie folgt beantwortet werden:

„Artikel 62 des Abkommens von Lome erzeugt für sich allein kein vor Gericht einklagbares Recht der Staatsangehörigen der AKP-Staaten auf Niederlassung im Gebiet eines Mitgliedstaats mit dem Ziel, dort einen bestimmten freien Beruf, etwa den Beruf des Rechtsanwalts, auszuüben, wenn sie nicht die Staatsangehörigkeit dieses Staates oder eines anderen Mitgliedstaats besitzen; diese Voraussetzung können die Rechtsvorschriften des betreffenden Mitgliedstaats ohne Verkennung der Vorschriften des Artikels 62 aufstellen."

III — Mündliche Verhandlung

Die Regierung der Französischen Republik, vertreten durch den Rechtsreferenten bei der Direktion für Rechtsangelegenheiten des Außenministeriums Noël Museux, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Rechtsberater Jean Groux, haben in der Sitzung vom 18. Oktober 1977 mündliche Erklärungen abgegeben und Fragen des Gerichtshofes beantwortet.

Die *Regierung der Französischen Republik* hat hinsichtlich der zwischen Frankreich und mehreren afrikanischen Staaten, die Vertragsparteien des Abkommens von Lome sind, geschlossenen Abkommen klargestellt, daß derzeit Abkommen über die Niederlassung mit dem Kongo (Abkommen vom 11. August 1960), der Zentralafrikanischen Republik (Abkommen vom 15. August 1960), Gabun (Abkommen vom 17. August 1960) und Togo (Abkommen vom 10. Juli 1963) bestehen; diese Niederlassungsabkommen sähen im Grundsatz für den Zugang zu den freien Berufen und für deren Ausübung die Inländerbehandlung vor. Abkommen auf dem Gebiete der Rechtspflege seien von Frankreich mit Togo (Abkommen vom 10. Juli 1963) und mit Mauretanien (Abkommen vom 19. Juni 1961) geschlossen worden; das letztere beziehe sich nur auf Dienstleistungen. Was insbesondere Madagaskar betreffe, so sei das französisch-madagassische Niederlassungsabkommen vom 27. Juni 1960 gekündigt und durch ein Ab-

kommen auf dem Gebiete der Rechtspflege vom 4. Juni 1973 ersetzt worden, das nur Dienstleistungen betreffe.

Der *Generalanwalt* hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 9. November 1977 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Mit Urteil vom 18. Mai 1977, eingegangen beim Gerichtshof am 27. Mai 1977, hat die Cour d'appel Douai dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag zwei Vorabentscheidungsfragen zur Auslegung des Artikels 62 des am 28. Februar 1975 in Lome unterzeichneten Abkommens zwischen den Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean einerseits und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft andererseits im Zusammenhang mit dem Niederlassungsrecht von Anwälten in der Französischen Republik vorgelegt; dieses nachstehend „Abkommen von Lome" genannte Abkommen ist im Anhang zu Verordnung Nr. 199/76 des Rates vom 30. Janaur 1976 (ABl. L 25, S. 1) veröffentlicht.

2/7 Aus den Akten ergibt sich, daß der Antragsteller im Ausgangsverfahren, ein madagassischer Staatsangehöriger, der Inhaber einer Licence en droit und eines nach französischem Recht erworbenen Certificat d'aptitude à la profession d'avocat ist, seine Zulassung als Rechtsanwaltsanwärter beim Barreau de Lille beantragte. Der Conseil de l'ordre stellte, ohne der Untersuchung und den üblichen Überprüfungen vorzugreifen, fest, daß der Antragsteller die beruflichen Fähigkeiten besitze, die es ihm erlaubten, seine Zulassung zu beantragen, und behielt sich seine Stellungnahme hinsichtlich der in Artikel 11 des Gesetzes Nr. 71.1130 vom 31. Dezember 1971 über die Reform einiger Berufe im Bereich von Rechtspflege und Rechtswesen (Journal officiel der Französischen Republik, 1972, S. 131) enthaltenen Bedingung der Staatsangehörigkeit vor, die besagt, daß zum Anwaltsberuf nur zugelassen werden kann, „wer Franzose ist — internationale Abkommen können von diesem Erfordernis absehen —". Da sich der Antragsteller in diesem Zusammenhang auf Artikel 62 des Abkommens von Lome berufen hatte, legte der Conseil de l'ordre unter Bezugnahme auf Artikel 177 des EWG-Vertrags dem Gerichtshof mit Entscheidung vom 14. Dezember 1976 zwei Fragen mit dem Ersuchen um Vorabentscheidung vor, die mit denen, die Gegenstand des Vorlageurteils der Cour d'appel Douai sind, identisch waren (Rechtssache 3/77, ABl. 1977, C 40, S. 8). Auf die Berufung des Procureur général hin hob die Cour d'appel mit dem erwähnten Urteil die Entscheidung des Conseil de l'ordre mit der Begründung auf, daß dieser, soweit er in Fragen der Zulassung als Rechtsanwaltsanwärter entscheide, als Verwaltungsbehörde, nicht aber als

Gericht tätig werde und folglich nicht befugt sei, dem Gerichtshof ein Ersuchen um Vorabentscheidung nach Artikel 177 des Vertrages vorzulegen. Demzufolge hat der Gerichtshof mit Beschluß vom 15. Juni 1977 (ABl. C 185, S. 1) die Streichung der Rechtssache 3/77 angeordnet. Aus dem erwähnten Urteil ergibt sich weiter, daß das Verfahren wegen der Zulassung des Antragstellers als Rechtsanwaltsanwärter aufgrund der Aufhebung der Entscheidung des Conseil de l'ordre insgesamt vor die Cour d'appel gelangte.

8 Das nationale Gericht ist der Auffassung, daß die Entscheidung in dem bei ihm anhängigen Verfahren die Auslegung des Artikels 62 des Abkommens von Lome erfordere, und hat deshalb die folgenden beiden Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

„1. Begründet Artikel 62 des Abkommens von Lome vom 28. Februar 1975 für einen Staatsangehörigen eines AKP-Staates, hier: einen madagassischen Staatsangehörigen, das Recht, sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats, hier: im französischen Hoheitsgebiet, niederzulassen, ohne daß hierfür eine bestimmte Staatsangehörigkeit zur Bedingung gemacht werden darf?

2. Folgt aus dem in dem vorgenannten Artikel 62 gemachten Vorbehalt, daß ein Mitgliedstaat für eine bestimmte Tätigkeit, im vorliegenden Fall den Beruf des Rechtsanwalts, das Vorliegen der eigenen Staatsangehörigkeit oder der Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaats verlangen darf?"

Zur ersten Frage

9 Artikel 62 des Abkommens von Lome hat folgenden Wortlaut: „Hinsichtlich der Niederlassungs- und Dienstleistungsregelung wenden die AKP-Staaten einerseits und die Mitgliedstaaten andererseits gegenüber Staatsangehörigen und Gesellschaften der Mitgliedstaaten bzw. Staatsangehörigen und Gesellschaften der AKP-Staaten keine diskriminierende Behandlung an. Ist jedoch bei einer bestimmten Tätigkeit ein AKP-Staat oder ein Mitgliedstaat nicht in der Lage, die Gleichbehandlung zu gewähren, so sind die Mitgliedstaaten bzw. die AKP-Staaten nicht verpflichtet, bei dieser Tätigkeit den Staatsangehörigen und Gesellschaften des betreffenden Staates eine solche Behandlung zu gewähren."

10 Der Antragsteller im Ausgangsverfahren hat in seinem Schriftsatz Artikel 62 des Abkommens von Lome in seinen Wirkungen den Bestimmungen des

EWG-Vertrags über die Niederlassung gleichgestellt und sich hierfür auf die dem Urteil des Gerichtshofes vom 21. Juli 1974 (Reyners/Belgischen Staat, Rechtssache 2/74, Slg. 1974, 631) zugrunde liegenden Erwägungen berufen.

11/14 Der Wortlaut des Artikels 62 erlaubt jedoch eine solche Schlußfolgerung nicht. Diese Vorschrift nimmt bezug auf zwei durch das Abkommen von Lome verbundene Staatengruppen, nämlich die AKP-Staaten und die Mitgliedstaaten der EWG, und bestimmt, daß kein Staat, der zu einer der beiden Gruppen gehört, auf die Staatsangehörigen eines Staates, der zur anderen Gruppe gehört, eine diskriminierende Behandlung anwendet. Sie bezweckt dagegen nicht, die Gleichbehandlung zwischen Angehörigen eines AKP-Staates und denen eines Mitgliedstaats der EWG sicherzustellen. Insbesondere verpflichtet sie weder die AKP-Staaten noch die Mitgliedstaaten der EWG, den Angehörigen eines zur anderen Gruppe gehörenden Staates eine Behandlung zu gewähren, die der den eigenen Staatsangehörigen vorbehaltenen gleich ist.

15/18 Das vorstehende Ergebnis läßt jedoch die Frage offen, ob sich die Angehörigen eines AKP-Staates etwa kraft des Diskriminierungsverbotes des Artikels 62 des Abkommens von Lome auf die besonderen Vorrechte berufen können, die ein Mitgliedstaat auf dem Gebiet der Niederlassung anderen AKP-Staaten eingeräumt hat. Aus der auf Anforderung des Gerichtshofes erteilten Auskunft der französischen Regierung ergibt sich, daß die Französische Republik mit einer kleinen Anzahl von AKP-Staaten Niederlassungsabkommen oder Abkommen auf dem Gebiete der Rechtspflege geschlossen hat, die auf der gegenseitigen Anwendung der Inländerbehandlung beruhen. Des weiteren wurde klargestellt, daß zwischen der Französischen Republik und der Madagassischen Republik früher ein auf dem Grundsatz der Inländerbehandlung für die Niederlassung von Anwälten beruhendes Abkommen auf dem Gebiete der Rechtspflege bestand, daß dieses aber auf Betreiben des letzteren Staates später durch ein Abkommen ersetzt wurde, das hinsichtlich der Anwälte auf die freie Dienstleistung in bestimmten Fällen beschränkt ist. Die Sonderregelungen, die zwischen der Französischen Republik und einigen AKP-Staaten bestehen, werfen die Frage auf, ob das Diskriminierungsverbot des Artikels 62 des Abkommens von Lome unter Umständen dahin verstanden werden muß, daß es einem madagassischen Staatsangehörigen in Frankreich die gleiche Behandlung sichert wie einem Angehörigen der so begünstigten AKP-Staaten.

19 Als Antwort auf diese Frage genügt die Feststellung, daß das Diskriminierungsverbot des Artikels 62 dadurch nicht berührt wird, daß ein Mitgliedstaat unter Umständen Angehörigen eines AKP-Staates eine günstigere Behand-

lung vorbehält, sofern diese Behandlung sich aus einem internationalen Abkommen ergibt, das gegenseitige Rechte und Vorteile gewährt.

20 Auf die erste Frage ist somit zu antworten, daß Artikel 62 des Abkommens von Lome für einen Staatsangehörigen eines AKP-Staates nicht das Recht begründet, sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats niederzulassen, ohne daß hierfür eine bestimmte Staatsangehörigkeit zur Bedingung gemacht werden dürfte, soweit es sich um die Ausübung von Berufen handelt, die das Recht dieses Staates seinen eigenen Staatsangehörigen vorbehält.

Zur zweiten Frage

21/22 Eine Antwort auf die zweite Frage, die auf die Klarstellung der Tragweite des Vorbehaltes in Artikel 62 Satz 2 des Abkommens von Lome zielt, wäre nur erforderlich, wenn die Auslegung des Artikels 62 Satz 1 zu dem Ergebnis geführt hätte, daß er die Anwendung der Inländerbehandlung zugunsten der Staatsangehörigen der AKP-Staaten für den fraglichen Beruf sicherstelle. Da dies nicht der Fall ist, kann die zweite Frage unbeantwortet bleiben.

Kosten

23/24 Die Auslagen der Regierung der Französischen Republik und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren vor dem Gerichtshof ein Zwischenstreit in dem vor dem innerstaatlichen Gericht anhängigen Verfahren. Die Kostenentscheidung obliegt daher diesem Gericht.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm von der Cour d'appel Douai mit Urteil vom 18. Mai 1977 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

Artikel 62 des am 28. Februar 1975 in Lome unterzeichneten AKP—EWG-Abkommens zwischen den Staaten in Afrika, im

karibischen Raum und im Pazifischen Ozean einerseits und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft andererseits begründet für einen Staatsangehörigen eines AKP-Staates nicht das Recht, sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats der EWG niederzulassen, ohne daß hierfür eine bestimmte Staatsangehörigkeit zur Bedingung gemacht werden dürfte, soweit es sich um die Ausübung von Berufen handelt, die das Recht dieses Staates seinen eigenen Staatsangehörigen vorbehält.

Kutscher Sørensen Bosco

Donner Mertens de Wilmars Pescatore O'Keeffe

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 24. November 1977.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

H. Kutscher

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GERHARD REISCHL VOM 9. NOVEMBER 1977

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

In Frankreich ist die Ausübung des Rechtsanwaltsberufs in einem Gesetz vom 31. Dezember 1971 und in dazu ergangenen Durchführungsbestimmungen geregelt. Danach gelten als Voraussetzungen unter anderem der Besitz der französischen Staatsangehörigkeit, soweit internationale Abkommen nicht etwas anderes vorsehen, der Erwerb einer Licence en droit oder eines Doctorat en droit sowie eines Certificat d'aptitude à la profession d'avocat und schließlich die Registrierung bei einem Barreau, der regelmäßig eine Anwartschaft (Stage) vorauszugehen hat. Einen Barreau, bestehend aus allen eingetragenen Anwälten und Anwaltsanwärtern, gibt es grundsätzlich bei jedem Tribunal de grande instance. Es wird von einem von allen eingeschriebenen Anwälten gewählten Conseil de l'ordre verwaltet. Seine Aufgabe ist es unter anderem, über Anträge auf Zulassung zur Anwaltschaft und über Registrierungsanträge zu entscheiden. Gegen seine Entscheidung können die vereinigten Kammern der Cour d'appel angerufen werden.

Herr Razanatsimba, ein madagassischer Staatsbürger mit Wohnsitz in Frankreich, der sowohl eine Licence en droit als auch das Certificat d'aptitude à la profession d'avocat besitzt, beantragte am 9. Februar 1976 beim Conseil de l'ordre des avocats