3. Artikel 74 erwähnt die Vertragsziele und nimmt damit Bezug auf die Artikel 2 und 3, zu deren Verwirklichung vor allem die für das gesamte Wirtschaftsleben geltenden Grundsatzbestimmungen beitragen. Die Vorschriften über die gemeinsame Verkehrspolitik dienen nicht dazu, diese Grundsatzbestimmungen außer Kraft zu setzen, sondern gerade dazu, sie durch gemeinsame Aktionen auszufüllen. Sofern sich diese Ziele mit Hilfe der besagten allgemeinen Vorschriften irgend erreichen lassen, sind diese Vorschriften auch anzuwenden.

4. Seeschiffahrt und Luftfahrt entziehen sich gemäß Artikel 84 Absatz 2 zwar, solange der Rat nichts anderes bestimmt, den Vorschriften des Titels IV über die gemeinsame Verkehrspolitik im zweiten Teil des Vertrages, sie unterliegen jedoch aus den gleichen Gründen wie die übrigen Verkehrsarten den allgemeinen Vertragsvorschriften.

5. Da Artikel 48 des Vertrages und die Bestimmungen der Verordnung Nr. 1612/68 in der Rechtsordnung jedes einzelnen Mitgliedstaates gelten und das Gemeinschaftsrecht dem nationalen Recht vorgeht, erzeugen diese Bestimmungen Rechte zugunsten der Betroffenen, welche die nationalen Behörden zu achten und zu wahren haben. Aus diesem Grunde sind gegenüber den Betroffenen sämtliche entgegenstehenden Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts unanwendbar geworden.

6. Zwar entfalten Artikel 48 und die Verordnung Nr. 1612/68 im Hoheitsgebiet der Französischen Republik unmittelbare Geltung, jedoch bleiben aufgrund der textlich unveränderten Fortgeltung des Code du travail maritime unter den gegebenen Umständen Unklarheiten tatsächlicher Art bestehen, weil die betroffenen Normadressaten bezüglich der ihnen eröffneten Möglichkeiten, sich auf das Gemeinschaftsrecht zu berufen, in einem Zustand der Ungewißheit gelassen werden.

7. Das vorbehaltlose Verbot unterschiedlicher Behandlung im Sinne von Artikel 48 Absatz 2 des EWG-Vertrags hat nicht bloß den Zweck, in jedem Mitgliedstaat den Angehörigen der übrigen Mitgliedstaaten gleichen Zugang zu den Arbeitsplätzen zu verschaffen, sondern darüber hinaus auch, Inländer vor den Nachteilen zu bewahren, die sich daraus ergeben können, daß Angehörige anderer Mitgliedstaaten ungünstigere Arbeitsbedingungen oder Entlohnung anbieten oder annehmen, als das geltende nationale Recht sie vorsieht.

   Aus der Allgemeinheit des Verbots und dem damit verfolgten Zweck ergibt sich, daß jegliche Diskriminierung untersagt ist, auch wenn sie in bezug auf Arbeitsplatzzugang und Arbeitsbedingungen die Gleichheit kaum nennenswert beeinträchtigt.

In der Rechtssache 167/73

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch ihren Rechtsberater Marc Sohier als Bevollmächtigten, Zustellungsbevollmächtigter: Herr Pierre Lamoureux, Rechtsberater der Kommission, 4, boulevard Royal, Luxemburg,

Klägerin,

gegen

FRANZÖSISCHE REPUBLIK, vertreten durch Botschafter Robert Luc als Bevollmächtigten, Zustellungsanschrift: Amtssitz der französischen Botschaft in Luxemburg,

Beklagte,

wegen

Feststellung, daß die Französische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus den Vorschriften des EWG-Vertrags über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und insbesondere aus den Artikeln 1, 4 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 vom 19. Oktober 1968, S. 2) verstoßen hat, indem sie Artikel 3 Absatz 2 des Code du travail maritime (Arbeitsgesetzbuch für die Seeschiffahrt) vom 13. Dezember 1926, soweit er Angehörige der übrigen Mitgliedstaaten betrifft, abzuändern unterlassen hat,

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten R. Lecourt, der Kammerpräsidenten A. M. Donner und M. Sørensen, der Richter R. Monaco, J. Mertens de Wilmars (Berichterstatter), P. Pescatore, H. Kutscher, C. Ó Dálaigh und A. J. Mackenzie Stuart,

Generalanwalt: G. Reischl
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Über den Sachverhalt, den Gegenstand der Klage und die Ausführungen der Parteien ist folgender Sitzungsbericht erstattet worden:

I — Sachverhalt und Verfahren

Artikel 3 Absatz 2 des französischen Code du travail maritime (Arbeitsgesetzbuch für die Seeschiffahrt) vom 13. Dezember 1926 sieht vor, daß „die Besatzung eines Seeschiffes zu einem durch Verordnung des Ministers für die Handelsmarine zu bestimmenden Anteil aus französischen Mitgliedern bestehen muß".

Die zur Durchführung dieser Bestimmung ergangene Ministerialverordnung vom 21. November 1960 (ABl. der Französischen Republik vom 1. Dezember 1960, S. 10770), geändert durch Ministerialverordnung vom 12. Juni 1969 (ABl. der Französischen Republik vom 13. Juni 1969, S. 5923), behält auf französischen Seeschiffen, von Befreiungen im Einzelfall abgesehen, die Tätigkeiten des nautischen, des technischen und des Funkdienstes ausschließlich und die Tätigkeiten des allgemeinen Schiffsbetriebes im Verhältnis drei zu eins französischen Staatsangehörigen vor.

Da dieser Artikel 3 nach ihrer Auffassung mit den Artikeln 1, 4 und 7 der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 (ABl. L 257 vom 19. Oktober 1968, S. 2) unvereinbar ist, forderte die Kommission die französische Regierung nach einem Schriftwechsel am 8. Oktober 1971 gemäß Artikel 169 des Vertrages auf, das einschlägige Recht den gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen anzupassen. Mit Schreiben vom 30. November 1971 sagte die französische Regierung zu, der dafür erforderliche Gesetzentwurf werde „dem Parlament in der nächsten Sitzungsperiode" vorgelegt werden.

Nachdem ein zweites Schreiben vom 18. April 1972 mit dem nochmaligen Verlangen, den Verstoß vor dem 1. Juli 1972 einzustellen, unbeantwortet geblieben war, gab die Kommission am 15. Dezember 1972 eine mit Gründen versehene Stellungnahme im Sinne von Artikel 169 Absatz 1 des Vertrages ab, die sie der französischen Regierung am 29. Dezember 1972 mit der Aufforderung zustellte, die verlangten Maßnahmen innerhalb von 30 Tagen zu ergreifen.

Am 15. Januar 1973 bestätigte die französische Regierung den Empfang dieser mit Gründen versehenen Stellungnahme; mit Schreiben vom 6. Februar 1973 teilte sie mit, ein im Parlament am 7. Dezember 1972 eingebrachter Gesetzentwurf sei von der Nationalversammlung in erster Lesung angenommen und dem Senat zugeleitet worden, doch habe das Gesetzgebungsverfahren nicht vor dem Ende der Sitzungsperiode abgeschlossen werden können. Die französische Regierung versicherte, „alles in ihrer Macht Stehende zu unternehmen, um für eine erneute Prüfung des Entwurfs durch den Senat zu Beginn der nächsten Sitzungsperiode zu sorgen". Da sie diese Zusage nach Ansicht der Kommission nicht einhielt, wandte sich die letztere mit Klageschrift vom 11. September 1973 an den Gerichtshof.

Die Klage ist am 14. September 1973 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Der Gerichtshof hat auf den Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, von einer vorherigen Beweisaufnahme abzusehen.

II — Anträge der Parteien

Die Kommission beantragt,

a) festzustellen, daß die Französische Republik insofern gegen ihre Pflichten aus den Vorschriften des EWG-Vertrags über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und insbesondere aus den Artikeln 1, 4 und 7 der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft verstoßen hat, als sie die diskriminierenden Bestimmungen ihres Code du travail maritime über den Berufszugang auf dem Gebiet der Seeschiffahrt nicht beseitigt hat,

b) der Französischen Republik die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Die französische Regierung beantragt,

a) festzustellen, daß die Kommission kein Klageinteresse nachgewiesen hat,

b) andernfalls, die Klage der Kommission aus materiellen Gründen abzuweisen,

c) der Kommission die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

III — Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien

Die *Kommission* trägt vor, allem Anschein nach habe die französische Regierung beschlossen, das erforderliche Verfahren zur Beseitigung der gerügten Diskriminierung zurückzustellen.

Außerdem habe sie den Entwurf in der parlamentarischen Debatte lediglich mit Zweckmäßigkeitserwägungen begründet, es jedoch abgelehnt, die Richtigkeit der These anzuerkennen, daß die allgemeinen Vertragsregeln über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer auch für das Verkehrswesen einschließlich Seeverkehr gälten. Es sei daher von grundsätzlichem Interesse, über diese Einwände eine Entscheidung herbeizuführen.

A — Artikel 3 Absatz 2 des französischen Gesetzes vom 13. Dezember 1926 stehe insofern in Widerspruch zu den Artikeln 1, 4 und 7 der Verordnung Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 (ABl. L 257 vom 19. Oktober 1968, S. 2), als er eine Diskriminierung von Angehörigen der übrigen Mitgliedstaaten vorsehe, die in ihrem Ausmaß vom Ermessen der nationalen Verwaltung abhänge und sich zumindest als potentielle Beschränkung des Zugangs zu den betreffenden Berufen äußere.

B — Aus dem Umstand, daß dem Verkehrssektor ein besonderer Titel gewidmet sei (Titel IV, Artikel 74 bis 84), lasse sich nichts für die Ansicht herleiten, daß die allgemeinen Vertragsregeln auf diesem Gebiet nicht anwendbar seien. Der Vertrag sei so strukturiert, daß sich der Anwendungsbereich seiner Einzelbestimmungen auf alle Wirtschaftszweige, alle Güter und Dienstleistungen erstrecke; dementsprechend fänden sich ausdrückliche Ausnahmevorschriften, wenn einzelne oder mehrere allgemeine Bestimmungen für gewisse Bereiche nicht gälten. Um einen solchen Fall handle es sich bei Artikel 61 Absatz 1, der den Verkehrsbereich von der allgemeinen Regelung des freien Dienstleistungsverkehrs ausnehme, und bei Artikel 77, der die Anwendung der Wettbewerbsregeln im Verkehrswesen teilweise beschränke.

Diese beiden Sondervorschriften bestätigten, daß, von ihnen abgesehen, die allgemeinen Bestimmungen gälten, denn andernfalls wären sie überflüssig. Die einzige Ausnahme, die bei Anwendung der Vorschriften über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer vorbehaltlich der Beschränkungen aus Gründen der öffentlichen Ordnung vorgesehen sei, betreffe die Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung.

Im übrigen habe der Gerichtshof in seinem Urteil vom 31. März 1971 (Rechtssache 22/70, Kommission/Rat — Slg. 1971, 263) die Anwendbarkeit der allgemeinen Vertragsvorschriften für den Verkehrssektor bejaht.

C — Aus Artikel 84 des Vertrages, in dessen Absatz 1 zunächst klargestellt werde, daß die Bestimmungen des Titels IV auch für die Beförderungen im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr gälten, und in dessen Absatz 2 dem Rat die Entscheidung darüber eingeräumt werde, „ob, inwieweit und nach welchen Verfahren geeignete Vorschriften für die Seeschiffahrt und Luftfahrt zu erlassen sind", lasse sich ebenfalls nichts herleiten. Diese Bestimmung im Gesamtzusammenhang gelesen besage, daß die Sondervorschriften über das Verkehrswesen im Bereich der Seeschiffahrt und der Luftfahrt nicht einschlägig seien, ihr

lasse sich indessen nicht entnehmen, daß auch die übrigen Vertragsbestimmungen in diesem Bereich nicht anwendbar seien. Die gegenteilige Auffassung vertrage sich nicht mit dem Grundsatz der Rechtssicherheit. Vielmehr bedürfe es, falls eine Tätigkeit einen mehr oder weniger unmittelbaren Zusammenhang mit der Seeschiffahrt oder der Luftfahrt aufweise, eines Kriteriums, das eine Entscheidung darüber ermögliche, ob die betreffende Tätigkeit den Vertragsvorschriften unterfalle oder von ihrem Anwendungsbereich ausgeschlossen werden müsse.

D — Im übrigen werde in zwei Verordnungen des Rates auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit bestätigt, daß der Grundsatz der Freizügigkeit der Arbeitnehmer auch für Beschäftigte von Verkehrsunternehmen gelte. Es handle sich um die Verordnungen Nr. 3 vom 25. September 1958 über die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer (Artikel 13 Buchstabe b) (ABl. vom 16. Dezember 1958, S. 561) und Nr. 1408/71 vom 14. Juni 1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern (Artikel 13 Buchstabe b und 4 Absatz 2) (ABl. L 149 vom 6. Juli 1971) S. 2).

Nach allem sei es nicht zweifelhaft, daß die diskriminierende Regelung in Artikel 3 Absatz 2 des französischen Gesetzes vom 13. Dezember 1926 mit der Verordnung Nr. 1612/68 des Rates seit deren Inkrafttreten am 8. November 1968 unvereinbar sei.

E — Die Kommission räumt ein, gegen das eingeleitete Verfahren seien zwei Einwände denkbar, zum einen die unmittelbare Geltung der Verordnung Nr. 1612/68, die den einzelnen die Möglichkeit eröffne, ihre Rechte vor den nationalen Gerichten geltend zu machen, und zum anderen das Vorhandensein nationaler Verwaltungsanweisungen, durch die sichergestellt werden solle, daß das kritisierte Recht bis zu seiner Änderung im Gesetzgebungswege nicht mehr angewendet werde.

Zum ersten Punkt vertritt die Kommission die Ansicht, die Verletzung der Verordnung Nr. 1612/68 könne zum Gegenstand einer Klage gemäß Artikel 169 gemacht werden, unabhängig davon, welche Wirkungen diese Verordnung in der innerstaatlichen Rechtsordnung entfalte und welche Rechte sie den Angehörigen der Mitgliedstaaten vor den nationalen Gerichten einräume. Der Gerichtshof habe betont, die beiden Klagen dienten verschiedenen Zwecken und hätten verschiedene Wirkungen (Urteil vom 17. Februar 1970, Kommission/Italienische Republik, Rechtssache 31/69 — Slg. 1970, 25).

Zum zweiten Punkt meint die Kommission, die Beibehaltung mit den Vorschriften einer Gemeinschaftsverordnung unvereinbarer Bestimmungen im Recht eines Mitgliedstaates stelle, schon für sich allein genommen, einen Verstoß gegen die Verpflichtungen aus dem Gemeinschaftsrecht dar. Diese Beibehaltung laufe der in Artikel 5 des Vertrages formulierten Verpflichtung zuwider, denn jedenfalls verursache sie Unklarheiten in der Vorstellung der Rechtsunterworfenen und zwinge sie dazu, Rechtsstreitigkeiten vor den nationalen Gerichten auszutragen, oder zumindest, wie sie der in Durchführung des streitigen Gesetzes ergangenen Ministerialverordnung vom 21. November 1960 in der Fassung vom 12. Juni 1969 entnehmen müßten, eine Befreiung vom Verbot zu erwirken, was für sich genommen bereits eine Diskriminierung darstelle.

In ihrer Klagebeantwortung trägt die *französische Regierung* in erster Linie vor, der Rechtsstreit sei gegenstandslos, und hilfsweise, die Kommission habe nicht hinreichend ihr Klageinteresse nachgewiesen.

Der Rechtsstreit sei gegenstandslos, weil sie, die französische Regierung, weit von dem Verzicht entfernt, das Gesetzgebungsverfahren weiter zu betreiben, es sich ganz im Gegenteil angelegen sein lasse, dieses Verfahren ungeachtet der vorhersehbaren sozialen Schwierigkeiten zum Abschluß zu bringen. Wenn der an-

gebliche Verstoß mit der Verkündung des für die Zukunft zu erwartenden Gesetzes aus der Welt geschafft werde, müsse festgestellt werden, daß die Klage der Kommission gegenstandslos geworden sei.

Falls der Gerichtshof sich auf den Standpunkt stelle, eines Streitgegenstandes habe es jedenfalls zur Zeit der Klageerhebung nicht ermangelt unbeschadet eines späteren Wegfalls mit der Verkündung des Gesetzes, komme er indessen nicht an der Feststellung vorbei, daß die Kommission solange kein berechtigtes Interesse verfolge, wie sie nicht nachgewiesen habe, daß im praktischen Ergebnis die Erfüllung etwaiger gemeinschaftsrechtlicher Verpflichtungen in Frage gestellt sei.

Es sei ihr kein einziger Fall vorgehalten worden, in dem ein Angehöriger eines Mitgliedstaates diskriminiert worden sei; außerdem seien Unklarheiten in der Vorstellung der Rechtsunterworfenen oder der Verwaltungsbehörden nicht zu befürchten.

Demgegenüber führt die *Kommission* in ihrer Erwiderung aus, wegen der fortbestehenden juristischen Meinungsverschiedenheiten über die Anwendbarkeit der allgemeinen Vertragsvorschriften auf das Verkehrswesen und insbesondere auf die Schiffahrt und die Luftfahrt, bestehe sehr wohl ein grundsätzliches Interesse daran, das Verfahren weiterzubetreiben.

Zur Frage, inwieweit ein Rechtsschutzinteresse gegeben ist, um gegen Verletzungen der den Mitgliedstaaten obliegenden Verpflichtungen vorzugehen, bemerkt die Kommission, ein derartiges Interesse sei unabhängig davon zu bejahen, ob Rechtsunterworfene diesen Verletzungen tatsächlich zum Opfer gefallen seien.

Außerdem zeige sich bei genauerer Untersuchung, daß die Ministerialverordnung vom 21. November 1960 in der geänderten Fassung vom 12. Juni 1969 in der Tat diskriminierend wirke. Die „Verwaltungsanweisungen", auf welche die französische Regierung anspiele, könnten nämlich nichts anderes bezwecken, als daß die zuständigen Behörden die Weisung erhielten, anderen Mitgliedstaaten angehörigen Berufsbewerbern systematisch Befreiungen zu erteilen. Indessen müßten diese Bewerber eine derartige Befreiung beantragen und damit ein mehr oder weniger langwieriges Verfahren einleiten, dem französische Arbeitnehmer nicht unterworfen seien. Dies allein stelle bereits eine Diskriminierung dar.

Die Gefahr, daß Unklarheiten entstünden, bleibe bestehen, solange die französische Regierung fortfahre, die Geltung der Verordnung Nr. 1612/68 des Rates für den Seeverkehr in Abrede zu stellen.

In ihrer Gegenerwiderung knüpft die *französische Regierung* an ihr Vorbringen in der Klagebeantwortung an. Die Kommission habe kein Klageinteresse, denn trotz des Wortlauts des bemängelten Gesetzes sei es in der Praxis zu keinerlei Diskriminierungen von Angehörigen anderer Mitgliedstaaten gekommen, weil es den Bediensteten der Seemannsämter durch die mündlich erteilten Weisungen zur Pflicht gemacht sei, die übrigen Gemeinschaftsangehörigen in der gleichen Weise wie Franzosen zu behandeln. Die Betroffenen würden weder einem Antragsverfahren unterworfen noch Wartefristen ausgesetzt, bevor sie im Wege der Befreiung ein Recht auf Berufsaufnahme erwürben. Es reiche aus, wenn sie, ebenso wie ein Franzose, im Besitz eines Seefahrtbuches seien, das ihnen unter denselben Bedingungen wie Inländern ausgestellt werde, oder die Heuerzusage eines Reeders vorweisen könnten.

Hinsichtlich der Auslegung des Vertrages und der daraus sich ergebenden Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten sei der Auffassung der Kommission entgegenzutreten, die allgemeinen Vertragsvorschriften gälten auch für den Verkehrssektor, es sei denn, Sondervorschriften bestimmten etwas anderes.

Zunächst sei das Argument zu verwerfen, die Tatsache, daß nach der ausdrücklichen Bestimmung der Artikel 61 und 77 des Vertrages gewisse Vertragsre-

geln, wie namentlich diejenigen über Dienstleistungen (Artikel 61) und einige derjenigen über staatliche Beihilfen (Artikel 77) auf dem Transportsektor nicht anwendbar seien, erlaube den Gegenschluß, daß die übrigen Vertragsvorschriften auf diesem Gebiet Geltung beanspruchten. Die genannten Bestimmungen lieferten für einen solchen Gegenschluß keine Stütze; jedenfalls seien sie unergiebig bezüglich der Seeschiffahrt, die sich ja ihrerseits der Gemeinschaftsregelung im Verkehrsbereich gerade entziehe, solange der Rat keine andere Entscheidung getroffen habe.

Des weiteren ergäben sich aus der Systematik des Vertrages Einwände dagegen, daß die Vertragsvorschriften und insbesondere die Bestimmungen über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer eo ipso für den Seeverkehr gälten.

Der Vertrag enthalte neben Vorschriften von ganz allgemeiner Bedeutung, wie etwa den einleitenden Artikeln oder den Bestimmungen über die Organe, Vorschriften, die sich auf bestimmte Sachgebiete wie den freien Warenverkehr, die Freizügigkeit, den freien Dienstleistungs- und Kapitalverkehr, die Landwirtschaft und unter anderem auch auf den Verkehr (Artikel 74 bis 84) bezögen. Diese letzteren Vorschriften, die sich aus den Besonderheiten des Verkehrs (Artikel 75) und aus dem Umstand rechtfertigen ließen, daß die Vertragsziele auf diesem Gebiet im Rahmen einer gemeinsamen Verkehrspolitik verfolgt würden (Artikel 74), stünden „gleichrangig" neben den übrigen Vertragsbestimmungen und träfen eine Sonderregelung für den Seeverkehr. Auch dieser Verkehr sei Gegenstand einer gemeinsamen Politik, jedoch beschränke sich der Vertrag darauf, diese Politik anzukündigen, ohne auch nur deren große Linien vorzuzeichnen, so daß im Bereich des Seeverkehrs „alles der gemeinsamen Politik vorbehalten [sei], die zu entwickeln gemäß Artikel 84 Absatz 2 die Aufgabe des Rates" sei. Bei dieser Sachlage sei es nicht möglich, die für die Zukunft in Aussicht genommene Verwirklichung einer gemeinsamen Politik auf dem Gebiet des Seeverkehrs als Ausdruck des Willens zu werten, diesen Verkehr, wenn auch nur vorläufig, den allgemeinen Vertragsvorschriften zu unterstellen.

Außerdem führe die Auffassung der Kommission zu paradoxen Ergebnissen, denn sie laufe darauf hinaus, dem Seeverkehr nur deshalb, weil er hic et nunc aus der gemeinsamen Verkehrspolitik ausgeklammert sei, die Berufung auf diejenigen vertraglichen Sonderbestimmungen, z. B. auf dem Gebiet der Beihilfen, zu versagen, deren Zweck es gerade sei, die Vorschriften des Vertrages den besonderen Bedürfnissen des Verkehrs anzupassen, und die dem Verkehr zu Lande und auf Binnenwasserstraßen auch tatsächlich zugute kämen.

Sie, die französische Regierung, sei sich sehr wohl bewußt, von welcher Bedeutung es sei, die Freizügigkeit der Arbeitnehmer herzustellen, doch könne dieses Ziel nicht unter Mißachtung von Vertragsvorschriften erreicht werden. Nur der Rat könne entscheiden, ob die Freizügigkeit eines der Elemente der für den Seeverkehr ebenso wie für die übrigen Verkehrsarten vorgesehenen gemeinsamen Politik bilde.

Da dieser gemeinschaftsrechtliche Weg nicht beschritten worden sei, sie eine Liberalisierung aber gleichwohl für ratsam halte, habe sie die Initiative ergriffen und dem Parlament der Republik den Entwurf eines Änderungsgesetzes unterbreitet, der zur Zeit jedoch keine Billigung finde. Diese Initiative ändere nichts an ihrer Ansicht, daß Regelungen im Bereich des Seeverkehrs nur dann mit Artikel 84 Absatz 2 vereinbar seien, wenn der Rat eine Entscheidung über sie treffe, und daß diese Ratsentscheidungen sich in die gemeinsame Politik auf dem Gebiet des Verkehrs, wie sie in Artikel 3 des Vertrages gefordert werde, einfügen müßten.

Ihre Auffassung sei nicht, wie die Kommission es darstelle, daß ohne vorherige Entscheidung des Rates überhaupt keine der Vertragsvorschriften im See- und im Luftverkehrssektor anwendbar sei. Es sei

klar, daß eine ganze Reihe allgemeiner Vertragsbestimmungen, darunter die organisationsrechtlichen Bestimmungen, auch für den Seeverkehr gälten. Dagegen müsse bei der Anwendung materiellrechtlicher Vorschriften den Anforderungen der Artikel 3 und 84 Absatz 2 Rechnung getragen werden.

Diese Auffassung werde durch die Praxis des Rates bestätigt. In der Verordnung Nr. 141 vom 26. November 1962 (ABl. vom 28. November 1962, S. 2751) sei klargestellt worden, daß die Wettbewerbsregelung auf die Seeschiffahrt unanwendbar bleibe, solange keine auf die besonderen Belange dieses Sektors abgestimmten geeigneten Vorschriften erlassen worden seien. Auch das allgemeine Programm zum Abbau von Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit, das der Rat am 18. Dezember 1961 verabschiedet habe, enthalte für die Seeschiffahrt und die Luftfahrt keinen Terminplan. Es überlasse es dem Rat, einstimmig ein allgemeines Programm für die Bereiche der Seeschiffahrt und der Luftfahrt zu beschließen.

Da der Rat von der Entscheidung abgesehen habe, den Geltungsbereich der Verordnung Nr. 1612/68 auch auf den Seeverkehr zu erstrecken, sei das Vorbringen der Kommission zurückzuweisen.

Im Anschluß an den vorstehend wiedergegebenen Sitzungsbericht hat am 12. Februar 1974 die mündliche Verhandlung stattgefunden.

Die Klägerin ist durch ihren Bevollmächtigten Marc Sohier und die Beklagte durch den Gesandten Delacharrière und den Gerichtsrat Georges Sidère vertreten worden.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 6. März 1974 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Mit einem am 14. September 1973 eingegangenen Schriftsatz hat die Kommission beim Gerichtshof gemäß Artikel 169 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft Klage erhoben mit dem Antrag festzustellen, daß die Französische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus den Vertragsvorschriften über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer sowie aus den Artikeln 1, 4 und 7 der Verordnung Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft (ABl. L 257 vom 19. Oktober 1968, S. 2) verstoßen hat, indem sie Artikel 3 Absatz 2 des französischen Code du travail maritime (Arbeitsgesetzbuch für die Seeschiffahrt) vom 13. Dezember 1926 in der Fassung der gesetzesvertretenden Verordnung (ordonnance) Nr. 58-1358 vom 27. Dezember 1958, soweit er Angehörige der übrigen Mitgliedstaaten betrifft, aufzuheben unterlassen hat.

2/3 Nach Artikel 3 Absatz 2 des besagten Gesetzes muß die Besatzung eines Seeschiffes zu einem durch Verordnung des Ministers für die Handelsmarine zu bestimmenden Anteil aus französischen Mitgliedern bestehen. Durch Ministerialverordnung (arrêté ministériel) vom 21. November 1960 (ABl. der Franzö-

sischen Republik vom 1. Dezember 1960, S. 10770), geändert durch Ministerialverordnung vom 12. Juni 1969 (ABl. der Französischen Republik vom 13. Juni 1969, S. 5923) wurde bestimmt, daß auf Kauffahrtei-, Fischerei- und Vergnügungsschiffen, von Befreiungen durch die zuständigen Ortsbehörden im Einzelfall abgesehen, die Tätigkeiten des nautischen, des technischen und des Funkdienstes ausschließlich und die Tätigkeiten des allgemeinen Schiffsbetriebes im Verhältnis drei zu eins französischen Staatsangehörigen vorbehalten sind.

4/5 Die Kommission ist der Ansicht, Artikel 3 Absatz 2 sei, soweit er Angehörige der übrigen Mitgliedstaaten betreffe, unvereinbar mit Artikel 48 des Vertrages, wonach die Freizügigkeit der Arbeitnehmer die Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung in bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen umfaßt. Die Fortgeltung der gerügten Bestimmung sei ferner unvereinbar mit der Verordnung Nr. 1612/68, insbesondere deren Artikel 4, wonach Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, durch welche die Beschäftigung von ausländischen Arbeitnehmern zahlen- oder anteilmäßig nach Unternehmen, Wirtschaftszweigen, Gebieten oder im gesamten Hoheitsgebiet beschränkt wird, auf Staatsangehörige der übrigen Mitgliedstaaten keine Anwendung finden.

6/12 Die Regierung der Französischen Republik macht in erster Linie geltend, die Kommission habe kein Klageinteresse nachgewiesen, denn trotz des Wortlauts der streitigen Bestimmung seien in der Praxis Angehörige anderer Mitgliedstaaten gegenüber französischen Staatsangehörigen nicht diskriminiert worden, weil die Bediensteten der Seemannsämter durch mündlich erteilte Weisungen verpflichtet worden seien, „die übrigen Gemeinschaftsangehörigen in der gleichen Weise wie Franzosen zu behandeln"; dementsprechend würden die Betroffenen „weder einem Antragsverfahren unterworfen noch Wartefristen ausgesetzt, um im Wege der Befreiung ein Recht auf Berufsaufnahme zu erwerben". Die Regierung der Französischen Republik meint, wenn sie davon absehe, die Angehörigen der übrigen Mitgliedstaaten ungleich zu behandeln, wie der Buchstabe des vorbezeichneten Gesetzes dies besage, dann tue sie dies aus freien Stücken, ohne durch die Vertragsvorschriften dazu genötigt zu sein. Die vertraglichen Bestimmungen über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer seien auf das Verkehrswesen nicht anwendbar, solange nicht der Rat gemäß Artikel 84 Absatz 2 eine dahin gehende Entscheidung getroffen habe. Den Artikeln 3 Buchstabe e und 74 des Vertrages sei zu entnehmen, daß die Vorschriften, die sich auf das gesamte, vertraglich erfaßte Wirtschaftsleben erstreckten, wie namentlich die Artikel 48 bis 51, auf dem Verkehrssektor ledig-

lich im Rahmen einer gemeinsamen Politik anwendbar seien. Diese Politik unter Beachtung der zu diesem Zwecke in Artikel 75 aufgestellten Verfahrensregeln zu verwirklichen, stehe in der ausschließlichen Entscheidungsmacht des Rates. Dies gelte in noch verstärktem Maße für den Seeverkehr, der dadurch aus dem Anwendungsbereich der Artikel 74 bis 84 des Vertrages ausgeklammert worden sei, daß Artikel 84 Absatz 2 es dem Rat anheim stelle, einstimmig darüber zu entscheiden, ob, inwieweit und nach welchen Verfahren geeignete Vorschriften für die Seeschiffahrt und Luftfahrt zu erlassen seien. Die Besonderheiten des Verkehrs, denen Rechnung zu tragen Artikel 75 vorschreibe, machten eine ganze Reihe von Vertragsvorschriften, die sich auf das gesamte Wirtschaftsleben erstreckten, im Verkehrswesen und, a fortiori, im Seeschiffahrts- und im Luftfahrtswesen unanwendbar.

A — Zur Klagezulässigkeit

13/14 Die Regierung der Französischen Republik spricht der Kommission das Klageinteresse ab. Diese Rechtsbehauptung läßt sich dahin verstehen, daß entweder die Klagezulässigkeit in Frage gestellt oder der vorgeworfene Verstoß bestritten werden soll.

15 Bei Wahrnehmung der ihr in den Artikeln 155 und 169 eingeräumten Zuständigkeiten braucht die Kommission kein Klageinteresse nachzuweisen, da ihr kraft ihres Amtes im allgemeinen Interesse der Gemeinschaft die Aufgabe zufällt, die Ausführung des Vertrages durch die Mitgliedstaaten zu überwachen und etwaige Verstöße gegen vertragliche Verpflichtungen aufzudecken, damit sie abgestellt werden.

16 Die Klage ist mithin zulässig.

B — Zur Auslegung von Artikel 84 Absatz 2 des Vertrages

17/23 Um festzustellen, ob die Mitgliedstaaten im Verkehrsbereich an die in den Artikeln 48 bis 51 des Vertrages auferlegten Verpflichtungen gebunden sind, ist es nötig, auf die Stellung des Verkehrsfragen gewidmeten Titels IV im zweiten Teil des Vertrages in der Gesamtsystematik des Vertrages sowie auf die Stellung des Artikels 84 Absatz 2 innerhalb dieses Titels einzugehen. Gemäß Artikel 2 des Vertrages, der an der Spitze der vertragsprägenden allge-

meinen Grundsätze steht, ist es Aufgabe der Gemeinschaft, durch die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und die schrittweise Annäherung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten eine harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft zu fördern. Die Errichtung des Gemeinsamen Marktes berührt somit das gesamte Wirtschaftsleben innerhalb der Gemeinschaft. Hauptzweck des zweiten Teils des Vertrages, der sich den Grundlagen der Gemeinschaft widmet, ist es, die Voraussetzungen für diesen Gemeinsamen Markt zu schaffen, nämlich einerseits den freien Warenverkehr (Titel I) und andererseits die Freizügigkeit sowie den freien Dienstleistungs- und Kapitalverkehr (Titel III). Da diesen Grundsatzbestimmungen Geltung für den Gesamtbereich der Wirtschaft beizumessen ist, können sie nur dann außer Anwendung bleiben, wenn der Vertrag dies ausdrücklich bestimmt. Eine derartige abweichende Regelung trifft namentlich Artikel 38 Absatz 2, wonach die Vorschriften über die Errichtung des Gemeinsamen Marktes auf die landwirtschaftlichen Erzeugnisse Anwendung finden, soweit in den Vorschriften des Titels II dieses Vertragsteiles nichts anderes bestimmt ist. Hinsichtlich des Verkehrs, der den Gegenstand des Titels IV in diesem Vertragsteil bildet, ist demnach zu untersuchen, ob Artikel 84 Absatz 2 angesichts seiner Stellung im Rahmen dieses Titels ebenfalls eine solche abweichende Regelung enthält.

24/26 Artikel 74 erwähnt die Vertragsziele und nimmt damit Bezug auf die Artikel 2 und 3, zu deren Verwirklichung vor allem die für das gesamte Wirtschaftsleben geltenden Grundsatzbestimmungen beitragen. Die Vorschriften über die gemeinsame Verkehrspolitik dienen nicht dazu, diese Grundsatzbestimmungen außer Kraft zu setzen, sondern gerade dazu, ihnen Wirksamkeit zu verleihen und sie durch gemeinsame Aktionen auszufüllen. Sofern sich demnach diese Ziele mit Hilfe der besagten allgemeinen Vorschriften irgend erreichen lassen, sind diese Vorschriften auch anzuwenden.

27/28 Indessen wurde es als notwendig angesehen, insoweit den Verkehr, der hauptsächlich im Dienstleistungsbereich anzusiedeln ist, mit Rücksicht auf die Besonderheiten dieses Wirtschaftszweiges einer Sonderregelung zu unterstellen. Dementsprechend schreibt Artikel 61 Absatz 1 für den freien Dienstleistungsverkehr auf dem Gebiet des Verkehrs abweichend ausdrücklich vor, daß „die Bestimmungen des Titels über den Verkehr [gelten]", wodurch er bestätigt, daß dort, wo keine Abweichungen vorgesehen sind, die allgemeinen Bestimmungen des Vertrages Geltung beanspruchen.

29/33 Laut Absatz 1 des Artikels 84 gilt der Titel über den Verkehr für die Beförderungen im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr. Laut Absatz 2 kann der Rat darüber entscheiden, ob, inwieweit und nach welchen Verfahren

geeignete Vorschriften für die Seeschiffahrt zu erlassen sind. Weit davon entfernt, die Anwendbarkeit des Vertrages auf diese Verkehrsart auszuschließen, sieht diese Vorschrift lediglich vor, daß die in dem Titel über den Verkehr getroffenen Sonderbestimmungen nicht automatisch auch für diese Verkehrsart gelten. Mithin entziehen sich Seeschiffahrt und Luftfahrt gemäß Artikel 84 Absatz 2 zwar, solange der Rat nichts anderes bestimmt, den Vorschriften des Titels IV über die gemeinsame Verkehrspolitik im zweiten Teil des Vertrages, sie unterliegen jedoch aus den gleichen Gründen wie die übrigen Verkehrsarten den allgemeinen Vertragsvorschriften. Daraus folgt, daß die Anwendung der Artikel 48 bis 51 auf dem Gebiet des Verkehrs für die Mitgliedstaaten nicht bloß eine Befugnis, sondern eine Verpflichtung darstellt.

C — Das Vorliegen eines Verstoßes

34 Insofern die Regierung der Französischen Republik der Kommission das Klageinteresse abspricht, bringt sie damit auch zum Ausdruck, daß sie sich gegen den Vorwurf verwahrt, schon die bloße Fortgeltung der streitigen Bestimmung in der nationalen Rechtsordnung bedeute einen Verstoß, ohne daß es darauf ankomme, wie diese in der Praxis angewandt werde.

35 Bei richtiger Beurteilung der Rechtslage hätten die französischen Behörden sowohl zu der Feststellung gelangen müssen, daß Artikel 48 des Vertrages und die Bestimmungen der Verordnung Nr. 1612/68 in der Rechtsordnung jedes einzelnen Mitgliedstaates unmittelbar gelten und deshalb mit Rücksicht darauf, daß das Gemeinschaftsrecht dem nationalen Recht vorgeht, Rechte zugunsten der Betroffenen erzeugen, welche die nationalen Behörden zu achten und zu wahren haben, als auch zu der Feststellung, daß aus diesem Grunde gegenüber den Betroffenen sämtliche entgegenstehenden Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts unanwendbar geworden sind.

36/40 In ihrer Stellungnahme zu der von der Kommission am 8. Oktober 1971 an sie gerichteten schriftlichen Mahnung gemäß Artikel 169 Absatz 1 des Vertrages gab die französische Regierung durch Schreiben vom 30. November 1971 zu bedenken, daß sie bereits wiederholt ihre Absicht bekundet habe, Schritte zu einer Änderung von Artikel 3 Absatz 2 des Code du travail maritime zu unternehmen. In diesem Schreiben erklärte sie sich ferner bereit, den erforderlichen Gesetzentwurf im Laufe der parlamentarischen Sitzungsperiode 1972/73 vorzulegen. Auf die mit Gründen versehene Stellungnahme der Kommission vom 15. Dezember 1972 teilte die französische Regierung mit, sie habe den diesbezüglichen Gesetzentwurf im Parlament eingebracht und werde alles in ihrer Macht Stehende tun, um für seine Annahme zu sorgen. In der Begründung

dieses der Nationalversammlung am 7. Dezember 1972 vorgelegten Gesetzentwurfs heißt es, daß die Regierung „eine Änderung des Code du travail maritime befürwortet, damit die fortbestehende Diskriminierung von Angehörigen der übrigen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft beseitigt wird". Die mündliche Verhandlung vor dem Gerichtshof hat ebenso wie die Stellungnahmen im Zuge der parlamentarischen Beratung erkennen lassen, daß die französischen Behörden beim gegenwärtigen Stand der Dinge an der Auffassung festhalten, die Freizügigkeit der Arbeitnehmer auf dem hier interessierenden Sektor sei nicht etwa rechtlich geboten, sondern hänge von ihrer freiwilligen einseitigen Gewährleistung ab.

41/42 Somit ist nach der objektiven Rechtslage zwar eindeutig, daß Artikel 48 und die Verordnung Nr. 1612/68 im Hoheitsgebiet der Französischen Republik unmittelbar gelten, jedoch bleiben aufgrund der textlich unveränderten Fortgeltung des Code du travail maritime unter den gegebenen Umständen Unklarheiten tatsächlicher Art bestehen, weil die betroffenen Normadressaten bezüglich der ihnen eröffneten Möglichkeiten, sich auf das Gemeinschaftsrecht zu berufen, in einem Zustand der Ungewißheit gelassen werden. Diese Unsicherheit wird noch dadurch verstärkt, daß der Anwendung des nationalen Gesetzes bloß behördeninterne mündliche Verwaltungsanweisungen im Wege stehen.

43/44 Die Freizügigkeit der Menschen und insbesondere der Arbeitnehmer stellt, wie sowohl aus Artikel 3 Buchstabe c des Vertrages als auch aus der Stellung der Artikel 48 bis 51 im zweiten Teil des Vertrages erhellt, eine der Grundlagen der Gemeinschaft dar. Sie umfaßt Artikel 48 Absatz 2 zufolge die Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten in bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen, ohne Rücksicht auf Art oder Grad der Diskriminierung.

45/47 Dieses vorbehaltlose Verbot hat im übrigen nicht bloß den Zweck, in jedem Mitgliedstaat den Angehörigen der anderen Mitgliedstaaten gleichen Zugang zu den Arbeitsplätzen zu verschaffen, sondern darüber hinaus auch, wie es dem in Artikel 117 des Vertrages gesteckten Ziel entspricht, Inländer vor den Nachteilen zu bewahren, die sich daraus ergeben können, daß Angehörige anderer Mitgliedstaaten ungünstigere Arbeitsbedingungen oder Entlohnung anbieten oder annehmen, als das geltende nationale Recht sie vorsieht, denn dergleichen anzubieten oder anzunehmen ist ebenfalls verboten. Aus dieser Allgemeinheit des in Artikel 48 enthaltenen Verbots unterschiedlicher Behandlung sowie dem mit ihrer Abschaffung verfolgten Zweck ergibt sich, daß jegliche Diskriminierung untersagt ist, auch wenn sie in bezug auf Arbeitsplatzzugang

und Arbeitsbedingungen die Gleichheit kaum nennenswert beeinträchtigt. Die durch die textlich unveränderte Fortgeltung von Artikel 3 des Code du travail maritime hervorgerufene Unsicherheit stellt eine derartige Beeinträchtigung dar.

48 Daraus folgt, daß die Französische Republik durch ihr unverändertes Festhalten an Artikel 3 Absatz 2 des Code du travail maritime gegenüber Angehörigen der übrigen Mitgliedstaaten gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 48 des Vertrages und aus Artikel 4 der Verordnung Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 verstoßen hat.

Kosten

49/51 Nach Artikel 69 § 2 ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Die Französische Republik ist mit ihrem Vorbringen unterlegen. Sie ist daher in die Kosten zu verurteilen.

Aus diesen Gründen hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Durch ihr unverändertes Festhalten an Artikel 3 Absatz 2 des Code du travail maritime gegenüber Angehörigen der übrigen Mitgliedstaaten hat die Französische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 48 des Vertrages und aus Artikel 4 der Verordnung Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 verstoßen.**
2. **Die Französische Republik trägt die Kosten des Verfahrens.**

Lecourt Donner Sørensen Monaco Mertens de Wilmars
Pescatore Kutscher Ó Dálaigh Mackenzie Stuart

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 4. April 1974.

Der Kanzler
A. Van Houtte

Der Präsident
R. Lecourt