SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GERHARD REISCHL VOM 6. MÄRZ 1974

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Der französische Code du travail maritime vom 13. Dezember 1926 bestimmt in seinem Artikel 3 Absatz 2, die Besatzung eines Schiffes müsse in einem durch Verordnung des Ministers für die Handelsmarine festzulegenden Verhältnis die französische Staatsangehörigkeit haben. Dazu führt die ministerielle Verordnung vom 21. November 1960 (geändert durch Verordnung vom 12. Juni 1969) in Artikel 1 aus, bestimmte Tätigkeiten (z. B. solche auf der Brücke) seien — von individuellen Abweichungen abgesehen — Personen mit französischer Staatsangehörigkeit vorbehalten. Gemäß Artikel 2 dieser Verordnung sind bestimmte andere Tätigkeiten — wiederum von individuellen Abweichungen abgesehen — auf jedem Schiff im Verhältnis 3 : 1 französischen Staatsbürgern vorbehalten. Artikel 3 der Verordnung schließlich sieht vor, die genannten individuellen Abweichungen würden durch Entscheidungen der zuständigen Verwaltungsbehörden zugelassen.

Diese Regelung ist nach Ansicht der Kommission nicht mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar, sondern verstößt gegen Artikel 48 des EWG-Vertrags, der im Interesse der Freizügigkeit der Arbeitnehmer die „Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten in bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen" vorsieht. Außerdem sei die französische Regelung nicht mit der zu Artikel 48 ergangenen Ratsverordnung Nr. 1612/68 vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft (ABl. L 257 vom 19. 10. 1968) vereinbar, namentlich mit den Vorschriften der Artikel 1, 4 und 7.

Die Kommission hat aus diesem Grund die französische Regierung in einem Schreiben vom 8. Oktober 1971 aufgefordert, so schnell wie möglich für eine Änderung der beanstandeten Regelung zu sorgen.

Dem wollte die französische Regierung anscheinend zunächst nachkommen. Jedenfalls ließ sie der Kommission in einem Schreiben ihrer Ständigen Vertretung vom 30. November 1971 eine derartige Absicht mitteilen und ankündigen, ein entsprechender Gesetzentwurf werde dem Parlament in der nächsten Sitzungsperiode vorgelegt. Trotz eines Schreibens der Kommission an die französische Regierung vom 18. April 1972, in dem die Erwartung ausgedrückt wurde, eine Regelung der jetzt interessierenden Angelegenheit werde spätestens bis 1. Juli 1972 (das war das Ende der genannten Sitzungsperiode) erfolgen, kam es dazu jedoch nicht. Die Ständige Vertretung Frankreichs teilte der Kommission vielmehr in einem Telex vom 15. November 1972 mit, ein Gesetzentwurf habe dem Parlament noch nicht unterbreitet werden können.

Daraufhin erließ die Kommission am 15. Dezember 1972 eine begründete Stellungnahme gemäß Artikel 169 des EWG-Vertrags. In ihr wurde festgehalten, die eingangs erwähnte französische Regelung verstoße gegen die ebenfalls schon angeführten Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts, und es wurde die Aufforderung ausgesprochen, innerhalb von 30 Tagen die notwendigen Maßnahmen zur Beseitigung der Vertragsverletzung zu ergreifen.

Danach erfuhr die Kommission in einem Schreiben der Ständigen Vertretung Frankreichs vom 6. Februar 1973, ein Gesetzentwurf zur Änderung der beanstandeten Regelung sei vom Parlament in einer ersten Lesung am 13. Dezember

1972 angenommen und anschließend dem Senat übermittelt worden. Das Gesetzgebungsverfahren beim Senat habe jedoch vor dem Ende der fraglichen Sitzungsperiode nicht abgeschlossen werden können. Die Prüfung des Entwurfs durch den Senat werde daher nach dem 2. April 1973, d. h. nach Beginn der nächsten Sitzungsperiode, wiederaufgenommen.

Da dies in Wahrheit aber nicht geschah, rief die Kommission am 14. September 1973 den Gerichtshof an und machte so das gegenwärtig zu behandelnde Verfahren anhängig.

Dem Antrag der Kommission zufolge soll nunmehr vom Gerichtshof festgestellt werden, die Französische Republik habe dadurch, daß sie die diskriminierenden Bestimmungen über den Zugang zu Arbeitsplätzen auf dem Gebiet der Seeschiffahrt nicht beseitigte, gegen die Verpflichtungen verstoßen, die ihr nach dem Gemeinschaftsrecht, insbesondere nach den Artikeln 1, 4 und 7 der Ratsverordnung Nr. 1612/68 vom 15. Oktober 1968, obliegen.

Wie dieser Antrag zu beurteilen ist, werde ich im folgenden untersuchen.

1. In einer ersten Reaktion auf die Klage erklärte die französische Regierung, es werde versucht, das bereits erwähnte Gesetzgebungsverfahren in Kürze, d. h. noch während der seinerzeit laufenden Sitzungsperiode, abzuschließen. Danach müsse die Klage als gegenstandslos angesehen werden. Dementsprechend war ihr Antrag in der Klagebeantwortung in erster Linie darauf gerichtet, festzustellen, daß der Rechtsstreit gegenstandslos sei.

In der Duplik gab die französische Regierung jedoch zu verstehen, das französische Parlament lehne zur Zeit die in Angriff genommene Gesetzesänderung ab, weil es die Ansicht vertrete, die von der Kommission angeführten Bestimmungen und Prinzipien gälten nicht für den Seetransport. In diesem Schriftsatz findet sich folgerichtig, eben weil mit einer baldigen Bereinigung der Rechtslage unabhängig von einem Urteilspruch des Gerichtshofes nicht zu rechen ist, der Antrag nicht mehr, der darauf gerichtet war, das Verfahren für gegenstandslos zu erklären.

Auch ich brauche auf die damit verbundene Problematik daher nicht einzugehen.

2. Unverändert hält die französische Regierung dagegen an der von ihr in zweiter Linie vorgetragenen These fest, nach der die Kommission ein Interesse an der von ihr begehrten Feststellung nicht dargetan habe. Die Kommission könne nämlich nicht belegen, daß durch französische Maßnahmen die Anwendung der von ihr angezogenen gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften vereitelt würde; sie habe keine Beispiele effektiver Diskriminierung von Arbeitnehmern aus anderen Mitgliedstaaten nennen können. Tatsächlich sei dies unmöglich, weil Diskriminierungen nicht stattfänden, habe doch die zuständige französische Verwaltung die Anweisung bekommen, für eine Gleichbehandlung von Arbeitnehmern aus anderen Mitgliedstaaten zu sorgen, und diese Anweisung auch stets befolgt. Entscheidend sei also, daß die Vorschriften, deren Abänderung die Kommission verlange, in Frankreich überhaupt nicht angewendet würden.

Bei der Beurteilung dieser Einwendung ist meines Erachtens entscheidend die Erkenntnis, daß im französischen Parlament die beabsichtigte Gesetzesänderung an der Auffassung gescheitert ist, entsprechende Verpflichtungen ließen sich aus dem Gemeinschaftsrecht nicht ableiten, die Vorschriften über die Freizügigkeit seien auf Arbeitnehmer in der Seeschiffahrt nicht anzuwenden. Diese These hat die beklagte Französische Republik auch dem Gerichtshof gegenüber in ihrer Duplik und in der mündlichen Verhandlung vertreten. Demnach besteht zwischen den Parteien Streit über eine wichtige Frage aus dem Gemeinschaftsrecht, so daß die Kommission ein prinzipielles Interesse an der Klärung dieses Problems hat und somit zu Recht auf einer gerichtlichen Entscheidung besteht.

Überdies ist festzustellen, daß der zuständigen französischen Verwaltung offenbar nur mündliche Anweisungen des Inhalts gegeben worden sind, für eine Gleichbehandlung von Arbeitnehmern aus anderen Mitgliedstaaten zu sorgen. Solche Anweisungen geben sicher nicht eine Garantie, die der aus der Änderung der Gesetzgebung resultierenden gleichwertig wäre. Sie können leicht widerrufen werden, und ein solcher Widerruf ist gerade angesichts der prinzipiellen Einstellung der französischen Regierung zu den jetzt interessierenden Rechtsfragen keineswegs vollkommen unwahrscheinlich. Mit Recht legt die Kommission daher von ihrem Standpunkt aus Wert auf eine förmliche Bereinigung der Rechtslage.

Von Bedeutung ist zudem die von der Kommission angeführte Überlegung, die Aufrechterhaltung eines Gesetzes, das die Kommission für vertragswidrig halte, könne trotz anderslautender Verwaltungsanweisungen Unklarheiten bestehen lassen bei den Arbeitnehmern und den Unternehmen, die für eine Einstellung in Betracht kämen. Derartige Unklarheiten, vielleicht auch die fehlende Kenntnis von den nur mündlich erteilten Anweisungen, können es mit sich bringen, daß in der Rechtswirklichkeit keine effektive Gleichbehandlung gewährleistet wird, wie sie nach Ansicht der Kommission dem Vertrag und den dazu ergangenen Durchführungsbestimmungen entspricht. Auch daraus ließe sich die Durchführung des von der Kommission anhängig gemachten Verfahrens rechtfertigen.

Nach der Rechtsprechung kommt schließlich dem Umstand ebenfalls keine Bedeutung zu, daß die jetzt interessierenden Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer unmittelbar anwendbar sind und entgegenstehendes nationales Recht kraft des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts verdrängen. Ein Verfahren nach Artikel 169 hat vielmehr unabhängig von solchen Erkenntnissen seine Berechtigung (vgl. Rechtssachen 28/67, Molkerei-Zentrale Westfalen/Lippe/Hauptzollamt Paderborn — Slg. 1968, 215, und 31/69, Kommission/Italienische Republik — Slg. 1970, 25.

Es läßt sich also unter keinem Aspekt das Interesse der Kommission daran bestreiten, mit der von ihr eingereichten Klage auf eine formale Anpassung der französischen Rechtslage hinzuwirken.

3. Für die sich daran anschließende Prüfung der Frage, ob die Klage begründet ist, kann vorweg ein Punkt klargestellt werden.

Wenn man davon ausgeht, daß die von der Kommission angezogenen Bestimmungen (Artikel 48 des EWG-Vertrags und die Artikel 1, 4 und 7 der Verordnung Nr. 1612/68) auf Arbeitnehmer in der Seeschiffahrt anwendbar sind, so kann es keinen Zweifel daran geben, daß die streitige französische Regelung, so wie sie sich aus dem Code du travail maritime vom 13. Dezember 1926 in Verbindung mit den erwähnten ministeriellen Durchführungsverordnungen ergibt, mit dem Gemeinschaftsrecht nicht vereinbar ist.

Nach dem Gemeinschaftsrecht gilt nämlich der Grundsatz, Staatsangehörige eines Mitgliedslandes seien berechtigt, im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates Tätigkeiten in Lohn- oder Gehaltsverhältnissen nach den für Arbeitnehmer des betreffenden Mitgliedstaates geltenden Vorschriften aufzunehmen. Namentlich Artikel 4 der Verordnung Nr. 1612/68 ist in dieser Hinsicht deutlich, wenn er bestimmt:

„Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, durch welche die Beschäftigung von ausländischen Arbeitnehmern zahlen- oder anteilsmäßig nach Unternehmen, Wirtschaftszweigen, Gebieten oder im gesamten Hoheitsgebiet beschränkt wird, finden auf Staatsangehörige der übrigen Mitgliedstaaten keine Anwendung ..."

Demgegenüber sind aufgrund des französischen Code du travail maritime bestimmte Tätigkeiten auf Schiffen ganz,

andere zum Teil französischen Staatsbürgern reserviert. Abweichungen von dieser Regel bedürfen für Ausländer einer besonderen Genehmigung, was zweifellos eine diskriminierende Erschwerung bedeutet.

Indessen ist — wie schon erwähnt — die wesentliche Streitfrage die, ob die Vertragsvorschriften über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer tatsächlich auch für die Seeschiffahrt gelten.

Lassen Sie mich dazu vorweg die These der französischen Regierung in Erinnerung bringen. Sie besagt, aus dem Vertrag ergebe sich mit Klarheit, daß für den Verkehrsbereich ein besonderes Regime gelte, daß auf diesem Gebiet eine gemeinsame Politik zur Verwirklichung der Vertragsziele entwickelt werden müsse. In Erkenntnis der Tatsache, daß die Seeschiffahrt eine spezielle Problematik aufweise, sei für sie in der Sondervorschrift des Artikels 84 angeordnet worden, es hätten nicht einmal die Bestimmungen über den Verkehrssektor zu gelten. Mit Sicherheit sei daher anzunehmen, daß die allgemeinen Vertragsvorschriften auf die Seeschiffahrt nicht angewandt werden könnten. Diese allgemeinen Vorschriften könnten vielmehr nur aufgrund einer besonderen, einstimmig getroffenen und sich in den Rahmen einer gemeinsamen Politik einfügenden Ratsentscheidung für die Seeschiffahrt verbindlich gemacht werden. Dies gelte auch für das Gebiet der Freizügigkeit der Arbeitnehmer, da die Freizügigkeit der Seeleute einen wesentlichen Bestandteil der erwähnten gemeinsamen Politik bilde.

Demgegenüber vertritt die Kommission die Ansicht, der EWG-Vertrag gelte grundsätzlich für alle Wirtschaftszweige. Die allgemeinen Vertragsvorschriften seien nur dann in einem bestimmten Bereich nicht anzuwenden, wenn eine Vorschrift dies ausdrücklich vorsehe. Daran fehle es jedoch für die Seeschiffahrt in bezug auf die Freizügigkeit der Arbeitnehmer. Artikel 84 sei in Wahrheit keineswegs so zu verstehen, daß die Seeschiffahrt aus dem Vertrag vollständig ausgeklammert werden sollte. Sinn der Vorschrift sei es vielmehr allein, die Anwendung der besonderen Vertragsregeln über den Verkehrssektor auf die Seeschiffahrt auszuschließen.

Bei der Beurteilung dieses Streits ist zunächst von der Stellung auszugehen, die der Titel „Verkehr" schlechthin im Vertrag einnimmt.

Prinzipiell ist von Bedeutung, daß die Integration nach dem EWG-Vertrag einen umfassenden Charakter hat und nicht nach Wirtschaftssektoren getrennt zu vollziehen ist. Dies impliziert den Grundsatz, es seien besondere Vorschriften, die sich auf einzelne Wirtschaftssektoren beziehen, wegen ihres Ausnahmecharakters eng zu interpretieren. Bezogen auf den Verkehrssektor, für den im Vertrag die Notwendigkeit einer gemeinsamen Politik verankert wurde, kann daher nicht davon ausgegangen werden, dieser Wirtschaftsbereich sei in jeder Hinsicht Gegenstand einer besonderen Regelung. Eine besondere Regelung wurde vielmehr zunächst einmal für erforderlich erachtet in den Bereichen, die im Titel „Verkehr" ausdrücklich genannt sind. Das ist der internationale Verkehr und der Durchgangsverkehr sowie die Zulassung von Verkehrsunternehmen in Mitgliedstaaten, in denen sie nicht ansässig sind (Artikel 75). Das ist ferner das Gebiet der Beförderungsentgelte und -bedingungen (Artikel 78), die Beseitigung von Diskriminierungen im innergemeinschaftlichen Verkehr (Artikel 79) oder der Bereich der Unterstützungstarife im Sinne des Artikels 80. Das ist endlich auch das Gebiet der Abgaben oder Gebühren, die ein Verkehrsunternehmer beim Grenzübergang in Rechnung stellt (Artikel 81 des Vertrages). Diese Regelungen aber lassen durchaus Raum für die Anwendung allgemeiner Vertragsbestimmungen, namentlich des für die Integration besonders bedeutsamen Prinzips der Freizügigkeit der Arbeitnehmer.

In die gleiche Richtung weist — und das ist vielleicht noch überzeugungskräftiger — die Analyse einiger besonderer Vertragsbestimmungen.

Mit Recht nennt die Kommission in diesem Zusammenhang Artikel 61 Absatz 1 des Vertrages, in dem es heißt:

„Für den freien Dienstleistungsverkehr auf dem Gebiet des Verkehrs gelten die Bestimmungen des Titels über den Verkehr."

Er macht klar, daß das Kapitel 3 über die Dienstleistungen mit seinen Artikeln 59 bis 66 auf den Verkehr nicht anzuwenden ist. Dafür gilt vielmehr ein besonderer Titel, womit übrigens, da dieser Titel den Artikel 84 über den Seeverkehr einschließt, deutlich wird, daß dieser gleichfalls dem Kapitel über die Dienstleistungen entzogen ist. — Tatsächlich läßt sich sagen, daß eine Sonderbestimmung wie die des Artikels 61 nicht erforderlich gewesen wäre, wenn ohnehin die allgemeinen Vertragsbestimmungen für den Verkehrssektor keine Geltung hätten. Die Existenz der Sondervorschrift spricht also — anders gewendet — dafür, daß die allgemeinen Vertragsbestimmungen auch auf den Transportsektor anzuwenden sind.

Weiterhin verweist die Kommission auf den Artikel 77 aus dem Titel „Verkehr", in dem es heißt:

„Mit diesem Vertrag vereinbar sind Beihilfen, die den Erfordernissen der Koordinierung des Verkehrs oder der Abgeltung bestimmter mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes zusammenhängender Leistungen entsprechen."

Stellt man dem die Vorschrift des Artikels 42 gegenüber (nach der das Kapitel über die Wettbewerbsregeln auf die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse und den Handel mit diesen nur insoweit Anwendung findet, als der Rat dies bestimmt) und hält man sich den Wortlaut von Artikel 77 vor Augen, der die Anwendung der Artikel 92 bis 94 offenbar voraussetzt, so drängt sich der von der Kommission gezogene Schluß geradezu auf, Artikel 77 habe die Funktion, die Anwendung des Wettbewerbsrechts des Vertrages nur für gewisse Beihilfen im Verkehrssektor auszuschließen. Auch das deutet zweifellos darauf hin, daß der Vertrag von der Geltung seiner allgemeinen Vorschriften, zu denen die über die Wettbewerbsregeln gehören, auch im Bereiche des Verkehrs ausgeht.

Schließlich konnte die Kommission noch zur Belegung ihrer These auf die bisherige Rechtsprechung des Gerichtshofes, genauer: das in der Rechtssache 22/70 (Kommission/Rat) am 31. März 1971 ergangene Urteil — Slg. 1971, 263 — verweisen. Tatsächlich liegt diesem zur Vertragsschließungskompetenz der Gemeinschaft auf dem Verkehrssektor ergangenen Judikat die gleiche Grundorientierung zugrunde. Dies folgt namentlich aus dem Satz, in dem es heißt:

„Da der Vertrag die Aushandlung und den Abschluß internationaler Abkommen für den Bereich der Verkehrspolitik ... nicht durch besondere Vorschriften regelt, muß auf das allgemeine System des Gemeinschaftsrechts auf dem Gebiet der Beziehungen zu dritten Staaten zurückgegriffen werden."

Ihm kann nichts anderes entnommen werden als das Prinzip, es seien die allgemeinen Vertragsvorschriften für den Verkehrssektor nur in dem Umfang nicht maßgeblich, in dem besondere Bestimmungen ausdrücklich Abweichendes anordnen.

Nun ist allerdings einzuräumen, daß die bisher angestellten Überlegungen den Verkehrssektor schlechthin betrafen. Es ist also noch zu untersuchen, ob sie auch die Seeschiffahrt decken, der im Titel „Verkehr" bekanntlich eine Sondervorschrift gewidmet ist. Diese Sondervorschrift (der Artikel 84) besagt folgendes:

„Dieser Titel" (nämlich der Titel über den Verkehr) „gilt für Beförderungen im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr.

Der Rat kann einstimmig darüber entscheiden, ob, inwieweit und nach welchen Verfahren geeignete Vorschriften für die Seeschiffahrt und Luftfahrt zu erlassen sind."

Dazu ist zunächst einmal zu bemerken, daß es sich vom System des Vertrages her gesehen um eine Ausnahmeregelung

innerhalb einer Ausnahmeregelung handelt. Dies läßt von vornherein eine enge Interpretation angezeigt erscheinen. Zudem muß der Artikel 84 als Ganzes betrachtet werden; sein Sinn ist lediglich, daß die Anwendung der Regeln für den Verkehrssektor auf die Seeschiffahrt ausgeschlossen werden soll und daß zur Ausfüllung dieser Lücke besondere Ratsentscheidungen zu ergehen haben. Eine Aussage über den Ausschluß der Anwendung der allgemeinen Vertragsvorschriften läßt sich ihm dagegen nicht entnehmen.

Über diese allgemeinen Erwägungen hinaus sprechen im übrigen die folgenden Überlegungen für die Auffassung, auch die Seeschiffahrt sei den allgemeinen Vertragsvorschriften unterworfen.

Transportunternehmen sind auch außerhalb des Gebietes der eigentlichen Transportleistungen aktiv; sie brauchen Personal nicht nur für den Transportdienst, sie nehmen auch Finanzoperationen vor und führen Material für ihre Betriebe ein und aus. Demgegenüber vollzieht sich die Errichtung des Gemeinsamen Marktes durch die Herstellung eines freien Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs im allgemeinen und nicht aufgegliedert nach Wirtschaftssektoren. Würde man nun, ausgehend von der Auffassung, daß der Vertrag die Seeschiffahrt grundsätzlich nicht erfasse, darauf abstellen müssen, ob eine mehr oder weniger enge Beziehung zu diesem Wirtschaftsbereich gegeben ist, und danach die Anwendung der allgemeinen Vertragsregeln (über den freien Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr) bemessen, so hätte dies mangels präziser Abgrenzungskriterien beträchtliche juristische Schwierigkeiten und eine Unsicherheit zur Folge, von der man nicht annehmen kann, daß sie die Vertragsautoren gewollt haben.

Für das hier besonders interessierende Gebiet der Freizügigkeit der Arbeitnehmer, ein Prinzip, dem im Rahmen der Integration — wie schon gesagt — grundlegende Bedeutung zukommt, ist weiterhin von Wichtigkeit, daß Artikel 48 § 4 des Vertrages eine Ausnahme allein für die Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung, nicht aber für andere Arbeitnehmer vorsieht. Hätte der genannte Titel die Arbeitnehmer in der Seeschifffahrt nicht erfassen sollen, so wäre es ein leichtes gewesen, in Artikel 48 eine entsprechende Ausnahme vorzusehen. Die Tatsache, daß dies nicht geschehen ist, kann man nur im Sinne einer Bekräftigung der von der Kommission vertretenen These verstehen.

Für diese These spricht auch, daß die Liste des Anhangs III zum EWG-Vertrag, die für die Vorschrift des Artikels 106 (den Zahlungsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten) von Bedeutung ist, den Bereich der Seeschiffahrt keineswegs ausklammert.

Desgleichen ist die Verordnung des Rates Nr. 141 über die Nichtanwendung der Verordnung Nr. 17 auf den Verkehr (ABl. Nr. 124 vom 28. 11. 1962, S. 2751) von Interesse. Sie behandelt in ihrem Artikel 1 den Verkehr schlechthin und bestimmt in Artikel 3, für den Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr gelte Artikel 1 bis zum 31. Dezember 1965. Daraus ist zu entnehmen, daß sie auch den Seetransport miterfaßt. Auch dies setzt jedoch voraus, daß die allgemeinen Vertragsvorschriften (unter ihnen die über die Wettbewerbsregeln) für den Seeverkehr gleichermaßen gelten. Wäre dem nicht so, so müßte es in der Tat unverständlich erscheinen, daß der Rat es für notwendig befunden hat, eine Ausnahmeverordnung für den Verkehr schlechthin zu erlassen, und dies übrigens allein gestützt auf Artikel 87 des Vertrages, also unter Außerachtlassung des Artikels 84 Absatz 2.

Endlich sind im gegenwärtigen Zusammenhang noch — wenn man die (keineswegs unwichtigen) aus der Fassung des Gemeinsamen Zolltarifs hergeleiteten Argumente der Kommission beiseite läßt — die Verordnung Nr. 3 über die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer und die an ihre Stelle getretene Verordnung Nr. 1408/71 vom 14. Juni 1971 (ABl. L 149 vom 5. 7. 1971) instruktiv. Gemäß

Artikel 51 des Vertrages sind sie ergangen zu dem Zweck, auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit für die Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer zu wirken. Wenn sie, wie sich aus Artikel 4 § 6 und Artikel 13 Buchstabe b der Verordnung Nr. 3 sowie aus Artikel 4 § 2 und Artikel 13 Buchstabe b der Verordnung Nr. 1408/71 ergibt, auch die Arbeitnehmer im Verkehrsbereich, und zwar unter Einschluß der Seeschiffahrt erfassen, so kann daraus nur geschlossen werden, daß der Rat auch in diesem Bereich von der Anwendung des Grundsatzes der Freizügigkeit der Arbeitnehmer ausging, und dies übrigens abermals, ohne einen Rückgriff auf Artikel 84 Absatz 2 für erforderlich zu halten.

Alle die dargestellten Überlegungen bringen mich dazu, die Auffassung der Kommission von der Geltung der allgemeinen Vertragsvorschriften, unter ihnen derjenigen über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer im Bereich der Seeschiffahrt, für zutreffend zu halten und den Gegenargumenten der französischen Regierung kein entscheidendes Gewicht zuzuerkennen. Das gilt für ihren Hinweis auf Artikel 77 des Vertrages (die Tatsache nämlich, daß die darin aufgeführten Beihilfen für den Seetransport nicht in Betracht kommen), den Hinweis auf das allgemeine Programm zur Aufhebung der Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit und die Heranziehung der Materialien zum Vertrag mit ihren verschiedenen Redaktionsvorschlägen zu Artikel 74, die den von der französischen Regierung gezogenen Schluß meines Erachtens nicht zwingend ergeben.

Nach allem, was ich sonst ausgeführt habe (insbesondere auch zu der Frage einer formellen Bereinigung der nationalen Rechtslage), und im Hinblick auf die einschlägige Rechtsprechung, nach der es unerheblich ist, welches staatliche Organ für eine Vertragsverletzung die Verantwortung trägt, steht damit gleichzeitig fest, daß die von der Kommission eingereichte Klage begründet ist.

4. Demzufolge schlage ich zusammenfassend vor, ein Urteil zu erlassen, in dem festgestellt wird, die Französische Republik habe dadurch, daß sie diskriminierende Bestimmungen über den Zugang zu Tätigkeiten in der Seeschiffahrt aus ihrem Code du travail maritime nicht entfernt hat, gegen Verpflichtungen verstoßen, die ihr nach den Vertragsbestimmungen über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und insbesondere gemäß Artikel 1, 4 und 7 der Verordnung Nr. 1612/68 obliegen.

Die Kosten des Verfahrens sind bei diesem Prozeßausgang der beklagten Partei aufzuerlegen.