SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS FRANCIS G. JACOBS
vom 20. Mai 1992 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Im vorliegenden Fall beantragt das Europäische Parlament die Nichtigerklärung der Ratsrichtlinie 90/366/EWG vom 28. Juni 1990 über das Aufenthaltsrecht der Studenten (ABl. 1990, L 180, S. 30). Das Parlament wird von der Kommission unterstützt und der Rat von den Niederlanden sowie dem Vereinigten Königreich.

2. Das Parlament, das den Inhalt der Richtlinie nicht angreift, ist der Meinung, sie sei aus drei Gründen ungültig. In erster Linie wird die gewählte Rechtsgrundlage kritisiert. Die Richtlinie ist aufgrund von Artikel 235 EWG-Vertrag erlassen worden, wo es heißt:

„Erscheint ein Tätigwerden der Gemeinschaft erforderlich, um im Rahmen des Gemeinsamen Marktes eines ihrer Ziele zu verwirklichen, und sind in diesem Vertrag die hierfür erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen, so erläßt der Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments die geeigneten Vorschriften."

3. Es ist bereits geklärt, daß auf Artikel 235 als Rechtsgrundlage für eine Maßnahme zurückgegriffen werden kann, „wenn keine andere Vertragsbestimmung den Gemeinschaftsorganen die zum Erlaß dieses Rechtsakts erforderliche Befugnis verleiht": vgl. z. B. Rechtssache 45/86 (Kommission/Rat, Slg. 1987, 1493, Randnr. 13). Das Parlament macht geltend, die streitige Richtlinie hätte aufgrund von Artikel 7 Absatz 2 EWG-Vertrag, möglicherweise in Verbindung mit Artikel 128 erlassen werden können, und daß sie, weil der Rat Artikel 235 herangezogen hat, aus diesem Grunde ungültig sei.

4. Artikel 7 EWG-Vertrag hat folgenden Wortlaut:

„Unbeschadet besonderer Bestimmungen dieses Vertrages ist in seinem Anwendungsbereich jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten.

Der Rat kann mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission und in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament Regelungen für das Verbot solcher Diskriminierungen treffen."

5. Absatz 2 dieses Artikels ist bislang noch nie für sich allein als Rechtsgrundlage für einen Gemeinschaftsakt verwendet worden, er wurde nur gelegentlich in Verbindung mit anderen Vorschriften angewandt: vgl. z. B. Verordnung Nr. 2001/83 über die soziale Sicherheit (ABl. 1983, L 230, S. 6); Verordnung Nr. 101/76 über die Einführung einer gemeinsamen Strukturpolitik für

* Originalsprache: Englisch.

die Fischwirtschaft (ABl. 1976, L 20, S. 19). Das Verfahren der Zusammenarbeit, auf das in diesem Absatz verwiesen wird, ist in Artikel 149 Absatz 2 EWG-Vertrag geregelt; wo es zur Anwendung kommt, bewirkt es, daß das Parlament einen größeren Einfluß auf den Inhalt einer vorgeschlagenen gesetzgeberischen Maßnahme hat als im Fall einfacher Anhörung, wie sie in Artikel 235 vorgeschrieben ist. Es kann sich also auf das Wesen der in Frage stehenden Maßnahme auswirken.

6. Artikel 128 hat folgenden Wortlaut:

„Auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses stellt der Rat in bezug auf die Berufsausbildung allgemeine Grundsätze zur Durchführung einer gemeinsamen Politik auf, die zu einer harmonischen Entwicklung sowohl der einzelnen Volkswirtschaften als auch des Gemeinsamen Marktes beitragen kann."

7. Zweitens kritisiert das Parlament die Unzulänglichkeit der letzten Begründungserwägung der Richtlinie, wo es heißt: „Der Vertrag enthält Befugnisse für den Erlaß der vorliegenden Richtlinie nur in Artikel 235." Nach Ansicht des Parlaments hätte der Rat erklären müssen, warum die Richtlinie nach seiner Meinung nicht auf der Grundlage von Artikel 7 Absatz 2 erlassen werden konnte.

8. Drittens ist das Parlament der Auffassung, daß der Rat verpflichtet gewesen sei, in der Präambel der Richtlinie zu erklären, warum bestimmte vom Parlament vorgeschlagene Änderungen nicht übernommen worden seien.

9. In der mündlichen Verhandlung erklärte das Parlament, es sehe im ersten dieser Klagegründe sein Hauptanliegen, der zweite Klagegrund sei hilfsweise zum ersten und der dritte Klagegrund hilfsweise zum zweiten vorgebracht worden.

Die Richtlinie 90/366

10. Die Richtlinie 90/366 wurde erlassen im Hinblick auf einige Urteile, in denen sich die Feststellung findet, „daß eine Ungleichbehandlung aus Gründen der Staatsangehörigkeit eine nach Artikel 7 EWG-Vertrag verbotene Diskriminierung darstellt, sofern sie in den Anwendungsbereich dieses Vertrages fällt, und daß die Voraussetzungen für den Zugang zur Berufsausbildung in diesen Anwendungsbereich fallen": vgl. Urteil in der Rechtssache 197/86 (Brown, Slg. 1988, 3205, Randnr. 15), in dem das Urteil der Rechtssache 293/83 (Gravier, Slg. 1985, 593) zitiert wird. In dem zuletzt genannten Fall stellte der Gerichtshof fest, Artikel 128 EWG-Vertrag sehe die Verwirklichung einer gemeinsamen Politik der Berufsausbildung vor. Diese Politik, so führte der Gerichtshof aus, sei „unentbehrlicher Bestandteil der Tätigkeit der Gemeinschaft, zu deren Zielen unter anderem die Freizügigkeit, die Mobilität der Arbeitskräfte und die Verbesserung der Lebensbedingungen der Arbeitnehmer gehören" (Randnr. 23 des Urteils). Im Urteil der Rechtssache 24/86 (Blaizot, Slg. 1988, 379) erklärt der Gerichtshof unter Randnummer 15, daß in diesem Sinne „jede Form der Ausbildung, die auf eine Qualifikation für einen bestimmten Beruf oder eine bestimmte Beschäftigung vorbereitet oder die die besondere Befähigkeit zur Ausübung eines solchen Berufs oder einer solchen Beschäftigung verleiht, zur Berufsausbildung gehört, und zwar unabhängig vom Alter und Ausbildungsniveau der Schüler oder Studenten und selbst dann, wenn der Lehrplan auch allgemeinbildenden Unterricht enthält".

11. Dementsprechend ist Zweck der Richtlinie 90/366, Angehörigen der Mitgliedstaaten die Möglichkeit zu verschaffen, in anderen Mitgliedstaaten der Berufsausbildung nachzugehen. Dafür sieht Artikel 1 folgendes vor:

„Die Mitgliedstaaten gewähren, um den Zugang zur beruflichen Bildung zu erleichtern, das Aufenthaltsrecht Studenten, die Angehörige eines Mitgliedstaats sind und denen dieses Recht nicht aufgrund einer anderen Bestimmung des Gemeinschaftsrechts zusteht, sowie ihren Ehegatten und unterhaltsberechtigten Kindern, sofern die betreffenden Studenten durch eine Erklärung oder durch andere, zumindest gleichwertige Mittel, die sie selbst wählen, der einzelstaatlichen Behörde glaubhaft machen, daß sie über Existenzmittel verfügen, so daß sie während ihres Aufenthalts nicht die Sozialhilfe des Aufnahmestaats in Anspruch nehmen müssen; dies gilt unter der Bedingung, daß sie bei einer anerkannten Lehranstalt zum Erwerb einer beruflichen Bildung als Hauptzweck eingeschrieben sind und daß sie einen Krankenversicherungsschutz genießen, der sämtliche Risiken im Aufnahmemitgliedstaat abdeckt."

12. Nach Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie ist das Aufenthaltsrecht auf die Dauer der fraglichen Ausbildung beschränkt. Es besteht, solange die betreffende Person die Bedingungen des Artikels 1 erfüllt: vgl. Artikel 4. Die Richtlinie begründet aber keinen Anspruch auf Unterhaltsbeihilfen von seiten des Aufnahmemitgliedstaats: vgl. Artikel 3. Der Gerichtshof hat erklärt, daß dieser Bereich nicht von dem Grundsatz erfaßt wird, beim Zugang zur Berufsausbildung dürfe es keine Diskriminierung geben: vgl. das Urteil in der Rechtssache Brown.

13. Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie sieht auch vor, daß das durch die Richtlinie begründete Aufenthaltsrecht mit einer Bescheinigung nachzuweisen ist, die die Bezeichnung „Aufenthaltserlaubnis für einen Staatsangehörigen eines EWG-Mitgliedstaats" trägt. Die Gültigkeit einer solchen Erlaubnis kann auf die Dauer der Ausbildung oder auf ein Jahr beschränkt werden, wenn die Ausbildung länger dauert. In dem zuletzt genannten Fall muß die Erlaubnis jährlich verlängert werden können. Besitzt ein Angehöriger der Familie des Auszubildenden nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats, so ist ihm ein Aufenthaltsdokument mit der gleichen Gültigkeitsdauer auszustellen wie dem Auszubildenden, von dem er seine Rechte herleitet. Für die Erteilung des Aufenthaltsdokuments darf der Aufnahmemitgliedstaat nur die Vorlage eines gültigen Personalausweises oder Reisepasses sowie den Nachweis verlangen, daß er die Voraussetzungen des Artikels 1 der Richtlinie erfüllt.

14. Artikel 2 Absatz 2 bestimmt, daß die Artikel 2, 3 und 9 der Richtlinie 68/360 zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten und ihre Familienangehörigen innerhalb der Gemeinschaft (ABl. 1968, L 257, S. 13) auf die von der angegriffenen Richtlinie Begünstigten entsprechende Anwendung finden. Außerdem heißt es hier: „Der Ehegatte eines Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats, der im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufenthaltsberechtigt ist, sowie die Kinder dieses Staatsangehörigen, denen er Unterhalt gewährt, haben, auch wenn sie die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats nicht besitzen, das Recht, im gesamten Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats jedwede Tätigkeit im Lohn- oder Gehaltsverhältnis oder jedwede selbständige Erwerbstätigkeit auszuüben." Von den Bestimmungen der angegriffenen Richtlinie dürfen die Mitgliedstaaten nur aus Gründen der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Sicherheit oder der Volksgesundheit abweichen. Wenn sich ein Mitgliedstaat auf einen dieser Gründe berufen möchte, finden die Artikel 2 bis 9 der Richtlinie 64/221 zur

Koordinierung der Sondervorschriften für die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern, soweit sie aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt sind (ABl. 1964, Nr. 56, S. 850), Anwendung. Die Mitgliedstaaten haben der angefochtenen Richtlinie bis zum 30. Juni 1992 nachzukommen.

15. Die angefochtene Richtlinie gehört zu einer Gruppe von drei Maßnahmen, die der Rat am selben Tag erlassen hat und die alle einen weiteren Fortschritt bei der Beseitigung noch bestehender Hindernisse für die Freizügigkeit in der Gemeinschaft bringen sollten. Bei den beiden anderen Maßnahmen handelt es sich um die Richtlinie 90/364 über das Aufenthaltsrecht (ABl. 1990, L 180, S. 26) und die Richtlinie 90/365 über das Aufenthaltsrecht der aus dem Erwerbsleben ausgeschiedenen Arbeitnehmer und selbständig Erwerbstätigen (ABl. 1990, L 180, S. 28). Nach der Richtlinie 90/365 gewähren „die Mitgliedstaaten ... den Angehörigen der Mitgliedstaaten, die in der Gemeinschaft eine Tätigkeit als Arbeitnehmer oder als Selbständige ausgeübt haben, sowie deren Familienangehörigen ... unter der Bedingung das Aufenthaltsrecht, daß sie eine Invaliditäts-, Vorruhestands- oder Altersrente oder eine Rente wegen Arbeitsunfalls oder Berufskrankheit in einer solchen Höhe beziehen, daß sie während ihres Aufenthalts nicht die Sozialhilfe des Aufnahmemitgliedstaats in Anspruch nehmen müssen und einen Krankenversicherungsschutz genießen, der im Aufnahmemitgliedstaat alle Risiken abdeckt": Artikel 1 Absatz 1. Die Richtlinie 90/364 stellt eine zusätzliche Maßnahme dar, nach der die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, „den Angehörigen der Mitgliedstaaten, denen das Aufenthaltsrecht nicht aufgrund anderer Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts zuerkannt ist, sowie deren Familienangehörigen ... unter der Bedingung das Aufenthaltsrecht [zu gewähren], daß sie für sich und ihre Familienangehörigen über eine Krankenversicherung, die im Aufnahmemitgliedstaat alle Risiken abdeckt, sowie über ausreichende Existenzmittel verfügen, durch die sichergestellt ist, daß sie während ihres Aufenthalts nicht die Sozialhilfe des Aufnahmemitgliedstaats in Anspruch nehmen müssen": Artikel 1 Absatz 1. Wie die angefochtene Richtlinie sind sowohl die Richtlinie 90/364 als auch die Richtlinie 90/365 auf der Grundlage von Artikel 235 EWG-Vertrag ergangen.

16. Die drei am 28. Juni 1990 erlassenen Richtlinien bildeten den Endpunkt eines am 31. Juli 1979 eingeleiteten Verfahrens. Damals legte die Kommission dem Rat den Vorschlag für eine auf die Artikel 56 Absatz 2 und 235 EWG-Vertrag gestützte Richtlinie über ein Aufenthaltsrecht für Angehörige der Mitgliedstaaten im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats vor (ABl. 1979, C 207, S. 14). Nach diesem Vorschlag hätten alle Angehörigen der Mitgliedstaaten, die von geltenden gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen nicht erfaßt werden, weil sie keine wirtschaftliche Tätigkeit ausüben, ein Recht auf Freizügigkeit und Aufenthalt bekommen.

17. Der Vorschlag der Kommission wurde zwar vom Parlament am 17. April 1980 begrüßt (vgl. ABl. 1980, C 117, S. 48), der Rat konnte darüber aber keine Einigung erzielen und so wurde der Vorschlag von der Kommission am 3. Mai 1989 zurückgenommen. Er wurde am 26. Juni dieses Jahres durch drei Vorschläge ersetzt, aus denen dann schließlich die am 28. Juni 1990 erlassenen Richtlinien wurden. Im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens änderte der Rat bei allen drei Richtlinien die Rechtsgrundlage, denn die Kommission hatte für die angegriffene Richtlinie den Artikel 7 Absatz 2, für die Richtlinie 90/364 Artikel 100 und für die Richtlinie 90/365 die Artikel 49 und 54 vorgeschlagen.

18. Nach Eingang des Kommissionsvorschlags für eine auf Artikel 7 Absatz 2 EWG-Vertrag gestützte Richtlinie über das Aufenthaltsrecht von Studenten holte der Rat gemäß Artikel 149 Absatz 2 Buchstabe a EWG-Vertrag die Stellungnahme des Parlaments ein. In einer am 13. Dezember 1989 angenommenen Entschließung (ABl. 1990, C 15, S. 82) stimmte das Parlament, vorbehaltlich gewisser Änderungen, dem Inhalt der vorgeschlagenen Richtlinie zu. Es forderte die Kommission auf, ihren Vorschlag entsprechend zu ändern. Demgemäß legte die Kommission dem Rat am 21. Dezember 1989 einen geänderten Vorschlag vor (ABl. 1990, C 26, S. 15). Der geänderte Vorschlag der Kommission war wiederum auf Artikel 7 Absatz 2 gestützt, was das Parlament in seiner Entschließung vom 13. Dezember 1989 ausdrücklich gutgeheißen hatte.

19. Am 9. Januar 1990 unterrichtete die Präsidentin des Ministerrats den Parlamentspräsidenten davon, daß der Rat bezüglich aller drei vorgeschlagenen Richtlinien zu einer Einigung gekommen sei und beschlossen habe, das Parlament noch einmal anzuhören. Sie machte den Präsidenten des Parlaments darauf aufmerksam, daß der Rat beschlossen habe, die von der Kommission ursprünglich vorgeschlagenen Rechtsgrundlagen zu ändern und insofern für jede vorgeschlagene Richtlinie auf Artikel 235 EWG-Vertrag zurückzugreifen. Dennoch wurde in den dem Parlament übersandten Vorschlägen immer noch auf die von der Kommission vorgeschlagenen Rechtsgrundlagen Bezug genommen. Tatsächlich wurde in den Begründungserwägungen zu dem das Aufenthaltsrecht der Studenten betreffenden Vorschlag immer noch erklärt, wieso die geplante Richtlinie zur Beseitigung einer Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit beitrage. Der Rat scheint aber davon ausgegangen zu sein, daß diese zweite Anhörung des Parlaments in den Rahmen des in Artikel 235 vorgesehenen Verfahrens falle und nicht — soweit es diesen Vorschlag betraf — als eine Etappe des in Artikel 149 Absatz 2 vorgesehenen Verfahrens der Zusammenarbeit anzusehen sei.

20. Am 13. Juni 1990 nahm das Parlament eine weitere Entschließung zu der vorgeschlagenen Richtlinie über das Aufenthaltsrecht der Studenten an (ABl. 1990, C 175, S. 100). In ihr wurde festgestellt, daß der Rat das Parlament gemäß Artikel 7 EWG-Vertrag angehört habe, und es wurde hervorgehoben, daß das Parlament die von der Kommission vorgeschlagene Rechtsgrundlage als angemessen ansehe. Des weiteren wurde, vorbehaltlich der Heranziehung von Artikel 7 als Rechtsgrundlage und vorbehaltlich bestimmter weiterer Änderungen, der Inhalt der vorgeschlagenen Richtlinie gebilligt.

21. Am 20. Juni 1990 stellte Martin Bangemann, einer der Vizepräsidenten der Kommission, klar, daß die Kommission mit der Änderung der von ihr vorgeschlagenen Rechtsgrundlage durch den Rat nicht einverstanden sei, weil so die Befugnisse des Parlaments beeinträchtigt würden. Die Kommission behielt sich die Erhebung einer Klage vor. Ungeachtet des vom Parlament und von der Kommission eingenommenen Standpunkts erließ der Rat auf der Grundlage des Artikels 235 EWG-Vertrag die angefochtene Richtlinie am 28. Juni 1990. In einem Schreiben an den Ratspräsidenten vom 23. Juli 1990 wiederholte Vizepräsident Bangemann die Auffassung der Kommission, für die Richtlinie sei nicht auf die zutreffende Rechtsgrundlage zurückgegriffen worden und es würden die Befugnisse des Parlaments dadurch gefährdet, daß der Rat Artikel 235 herangezogen habe.

22. Ich weise darauf hin, daß die Ansicht, die Richtlinie hätte gemäß Artikel 7 EWG-Vertrag erlassen werden können, vom House of Lords Select Committee on the

European Communities im Bericht vom 6. Februar 1990 mit der Überschrift „Free Movement of People and Right of Residence in the European Community" (Sitzung 1989/90, siebter Bericht) in den Absätzen 51 und 64 geteilt wurde.

Zulässigkeit

23. Die einzige Vertragsvorschrift, die die Erhebung einer Nichtigkeitsklage gegen Akte des Rates beim Gerichtshof zuläßt, ist Artikel 173. Bekanntlich erwähnt dieser Artikel in seiner gegenwärtigen Fassung das Europäische Parlament nicht, und zweimal hat der Gerichtshof festgestellt, daß das Parlament gemäß Artikel 173 nicht klageberechtigt sei: vgl. Rechtssache 302/87 (Europäisches Parlament/Rat, Slg. 1988, 5615); Rechtssache C-70/88 (Europäisches Parlament/Rat, Slg. 1990, I-2041). In dem zuletzt genannten Fall erklärt der Gerichtshof jedoch unter Randnummer 26 des Urteils: „Das Fehlen einer Bestimmung in Verträgen, die das Recht des Parlaments zur Erhebung einer Nichtigkeitsklage vorsieht, mag eine verfahrensrechtliche Lücke darstellen, es kann jedoch nicht schwerer wiegen als das grundlegende Interesse an der Aufrechterhaltung und Wahrung des von den Verträgen zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften festgelegten institutionellen Gleichgewichts."

24. Gemäß seiner Verpflichtung, die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge zu sichern und zur Aufrechterhaltung des von ihnen geschaffenen institutionellen Gleichgewichts stellte der Gerichtshof in diesem Fall fest, daß „... das Parlament beim Gerichtshof eine Klage auf Nichtigerklärung einer Handlung des Rates oder der Kommission erheben [kann], sofern diese Klage lediglich auf den Schutz seiner Befugnisse gerichtet ist und nur auf Klagegründe gestützt wird, mit denen die Verletzung dieser Befugnisse geltend gemacht wird. Unter diesem Vorbehalt unterliegt die Nichtigkeitsklage des Parlaments den Regeln, die die Verträge für die Nichtigkeitsklage der anderen Organe vorsehen": Randnummer 27 des Urteils. Der Gerichtshof hob hervor, zu den Befugnissen des Parlaments gehöre „seine Beteiligung am Prozeß der Ausarbeitung normativer Handlungen und insbesondere seine Beteiligung an dem im EWG-Vertrag vorgesehenen Verfahren der Zusammenarbeit": Randnummer 28.

25. Im vorliegenden Fall kritisiert das Parlament vor allem, daß der Rat anstelle einer Rechtsgrundlage, in der das Verfahren der Zusammenarbeit vorgesehen sei, eine Rechtsgrundlage gewählt hat, nach der der Rat das Parlament lediglich anzuhören habe. Da sich diese Änderung nachteilig auf die Beteiligung des Parlaments am Gesetzgebungsverfahren ausgewirkt habe, das zum Erlaß der angefochtenen Richtlinie geführt habe, ist das Parlament der Auffassung, seine Befugnisse seien verletzt worden.

26. Diese Auffassung blieb nicht unwidersprochen. Die Regierung des Vereinigten Königreichs erinnert daran, daß der Gerichtshof im Urteil in der Rechtssache 302/87 zur Begründung der Auffassung, das Parlament habe keine Befugnis zur Erhebung einer Nichtigkeitsklage nach Artikel 173 EWG-Vertrag, unter Randnummer 27 festgestellt hat, daß „Artikel 155 EWG-Vertrag ... der Kommission die Aufgabe [überträgt], über die Beachtung der Prärogativen des Parlaments zu wachen und hierzu die gegebenenfalls erforderlichen Nichtigkeitsklagen zu erheben". Die Regierung des Vereinigten Königreichs weist darauf hin, daß sich das Parlament in der Rechtssache C-70/88 nicht darauf habe verlassen können, daß die Kommission seine Befugnisse verteidigen würde, weil die beiden Organe zu der streitigen Frage nicht einer Meinung

gewesen seien. Nur aus diesem Grunde habe der Gerichtshof die Klage des Parlaments für zulässig erklärt. Im vorliegenden Fall dagegen seien Parlament und Kommission einer Meinung, letztere sei dem Streit zur Unterstützung des Parlaments beigetreten. Der Kommission obliege es also, die Befugnisse des Parlaments zu verteidigen, und die Klage sei daher unzulässig. Die Regierung des Vereinigten Königreichs geht sogar so weit zu sagen, das Parlament könne, wenn die Kommission in einem Fall wie dem vorliegenden ihre Verpflichtung zur Verteidigung der Befugnisse des Parlaments nicht erfülle, gegen die Kommission nach Artikel 175 EWG-Vertrag eine Untätigkeitsklage erheben.

27. Dieser Auffassung kann ich mich nicht anschließen. Meines Erachtens wird im Urteil der Rechtssache C-70/88 anerkannt, daß das Parlament selbst am besten in der Lage ist, seine Befugnisse zu verteidigen. Es sei darauf hingewiesen, daß Randnummer 27 des Urteils ganz allgemeine Formulierungen enthält. Hier ist kein Anhaltspunkt dafür zu erkennen, daß eine Einschränkung in der Weise beabsichtigt war, wie sie die Regierung des Vereinigten Königreichs für richtig hält.

28. Der Gedanke, daß das Parlament — wenn die Kommission es unterläßt, die Befugnisse des Parlaments zu verteidigen — gemäß Artikel 175 gegen die Kommission Klage erheben könnte, ist nach meiner Meinung grundsätzlich unhaltbar und in der Praxis nicht zu verwirklichen, wie der vorliegende Fall zeigt. Die Kommission hat erklärt, sie habe, obwohl sie den Standpunkt des Parlaments rechtlich unterstütze, eine Nichtigkeitsklage erhoben, weil sie es für besser gehalten habe, eine so wichtige Maßnahme wie die Richtlinie nach einer so langen Bearbeitungszeit unangetastet zu lassen. Auch wenn die Kommission und das Parlament zum Kern des Falles einer Meinung sind, gilt dies doch nicht für die Frage, ob die Erhebung einer Nichtigkeitsklage wünschenswert ist. Der Kommission aufzugeben, das öffentliche Interesse an der Aufrechterhaltung der Richtlinie gegen die Notwendigkeit abzuwägen, einen Schutz der Befugnisse des Parlaments sicherzustellen, wäre nach meiner Ansicht unangemessen. Für das Parlament wäre es jedenfalls äußerst schwierig, wenn nicht unmöglich, in einer Klage nach Artikel 175 darzutun, daß eine Entscheidung der Kommission, der zuerst genannten Überlegung Vorrang einzuräumen, rechtswidrig war. Außerdem wäre, wenn das Parlament in einem nach Artikel 175 gegen die Kommission eingeleiteten Verfahren erfolgreich wäre, in einem solchen Fall von einem Pyrrhussieg zu sprechen, denn es wäre dann für die Kommission zu spät, wegen des kritisierten Aktes eine Nichtigkeitsklage zu erheben. Wenn es um die Befugnisse des Parlaments geht, ist es also viel besser, ihm ein unmittelbares Klagerecht zu geben. Genau das steht ihm meines Erachtens nach dem Urteil in der Rechtssache C-70/88 zu.

29. Der Rat bestreitet nicht unmittelbar die Zulässigkeit der vom Parlament im vorliegenden Fall erhobenen Klage, er weist aber auf die Gefahr hin, das Klagerecht des Parlaments könne von einem nur in Ausnahmefällen zulässigen Rechtsmittel zu einem Instrument umgestaltet werden, von dem in der Praxis mit Selbstverständlichkeit Gebrauch gemacht werden könnte. Das Parlament könne immer — wie der Rat meint — geltend machen, eine nach einem Vertragsartikel mit einfacher Anhörung erlassene Maßnahme hätte nach einer Bestimmung erlassen werden müssen, die das Verfahren der Zusammenarbeit vorsieht. Danach wäre es immer notwendig, auf einen solchen Fall sachlich einzugehen. Zur Vermeidung dieser Gefahr hält es der Rat für notwendig, daß

das Parlament zum Nachweis der Zulässigkeit der Klage eine offensichtliche Verletzung wesentlicher Befugnisse dartue.

30. Wie das Parlament in der Erwiderung ausführt, ist der Rat nicht der Meinung, daß diese Kriterien im vorliegenden Fall nicht erfüllt seien. Jedenfalls ist der Standpunkt des Rates — wie Generalanwalt Darmon in seinen Schlußanträgen vom 26. Februar 1992 zu der Rechtssache C-65/90 (Parlament/Rat), in der eine ähnliche Ansicht vertreten wurde, ausgeführt hat — unvereinbar mit dem „grundlegenden Interesse an der Aufrechterhaltung und Wahrung des von den Verträgen ... festgelegten institutionellen Gleichgewichts", auf dem das Urteil in der Rechtssache C-70/88 beruht. Möglicherweise ist der Gerichtshof in diesem Urteil stillschweigend davon ausgegangen, daß es zur Feststellung der für einen Rechtsakt zutreffenden Rechtsgrundlage notwendig sein mag, die Begründetheit einer Klage zu prüfen; dies bedeutet aber meines Erachtens nicht, daß dem Parlament ein unbeschränktes Recht, von anderen Organen erlassene Rechtsakte anzufechten, eingeräumt wird, wie es dem Rat und der Kommission zusteht. Dies zeigt das am 4. Oktober 1991 in der Rechtssache C-70/88 ergangene Urteil, soweit es sich auf die Begründetheit der vom Parlament erhobenen Klage bezieht: Hier wurden zwei vom Parlament geltend gemachte Klagegründe kurz als unzulässig mit der Begründung zurückgewiesen, das Parlament habe nicht dargetan, daß es dabei um eine Verletzung seiner Befugnisse gehe. Ich habe deshalb keinen Zweifel daran, daß die Klage des Parlaments im vorliegenden Fall zulässig ist.

Zur Begründetheit

31. Wenn die Ansicht des Parlaments richtig ist, daß die streitige Richtlinie aufgrund von Artikel 7 Absatz 2 EWG-Vertrag hätte erlassen werden können, war der Rat — wie ich schon ausgeführt habe — nicht berechtigt, auf Artikel 235 zurückzugreifen, und die Richtlinie ist folglich ungültig. Zur Prüfung dieses vom Parlament in erster Linie vorgebrachten Klagegrundes ist also der Anwendungsbereich von Artikel 7 zu untersuchen.

32. Bis zum Abschluß des schriftlichen Verfahrens im vorliegenden Fall hatte der Gerichtshof noch nicht darüber entschieden, ob Artikel 7 Studenten das Recht gibt, sich in einen anderen Mitgliedstaat als ihren Heimatstaat zu begeben und sich dort zum Zweck der Berufsausbildung aufzuhalten. Am 26. Februar 1992, also nach Abschluß des schriftlichen Verfahrens, erließ der Gerichtshof jedoch das Urteil in der Rechtssache C-357/89 (Raulin), in dem dieses Problem gelöst wurde. In diesem Verfahren ersuchte das College van Beroep Studiefinanciering, ein niederländisches Gericht erster Instanz, das Streitigkeiten über bestimmte Arten von Studienbeihilfen zu entscheiden hat, den Gerichtshof um Vorabentscheidung u. a. über die Frage, ob ein Angehöriger eines Mitgliedstaats, der in einem anderen Mitgliedstaat zur Berufsausbildung zugelassen worden ist, nach dem Gemeinschaftsrecht Zugang und Aufenthalt in dem zuletzt genannten Staat beanspruchen kann, um sich der fraglichen Ausbildung zu unterziehen.

33. Der Gerichtshof erklärte, das Recht auf Gleichbehandlung hinsichtlich der für den Zugang zur beruflichen Bildung bestehenden Bedingungen gelte nicht nur in Ansehung von Erfordernissen, die von der betreffenden Bildungseinrichtung festgelegt würden, wie etwa Einschreibegebühren, sondern auch in bezug auf jede Maßnahme, die die Ausübung dieses Rechts behindern könnte. Der Gerichtshof führte aus, daß ein Student, der zu einer Berufsausbildung zugelassen worden sei, möglicherweise nicht in der Lage sei, sich ihr zu unterziehen, wenn

er nicht das Recht habe, sich in dem Staat aufzuhalten, in dem die Ausbildung stattfinde. Daraus folge, daß der Grundsatz der Nichtdiskriminierung hinsichtlich der für den Zugang zur Berufsausbildung geltenden Bedingungen, der sich aus den Artikeln 7 und 128 EWG-Vertrag ableiten lasse, für einen Angehörigen eines Mitgliedstaats, der in einem anderen Mitgliedstaat zur Berufsausbildung zugelassen worden sei, das Recht einschließe, sich in diesem Staat während der Dauer der Berufsausbildung aufzuhalten. Der Gerichtshof fügte hinzu, daß das Zugangs- und Aufenthaltsrecht, das einem Studenten unter diesen Umständen zustehe, nicht von der Gewährung einer Aufenthaltserlaubnis durch den Aufnahmestaat abhänge.

34. Der Gerichtshof zeige aber auch gewisse Grenzen auf, die bei den den Studenten unter solchen Umständen zustehenden Rechten zu beachten seien. Weil sich das Aufenthaltsrecht eines Studenten lediglich aus seinem Anspruch auf diskriminierungsfreien Zugang zur Berufsausbildung ableite, sei es auf das beschränkt, was notwendig sei, um dem Studenten die Teilnahme an der fraglichen Ausbildung zu ermöglichen. Die Mitgliedstaaten könnten also das Aufenthaltsrecht eines Studenten auf die Dauer der fraglichen Ausbildung begrenzen und die Erfüllung bestimmter Anforderungen verlangen, die im Hinblick auf berechtigte Interessen des Aufnahmestaats gerechtfertigt seien. Dieser Staat könne insbesondere verlangen, daß der Student über angemessene Mittel über seinen Unterhalt verfüge und daß er eine Krankenversicherung abgeschlossen habe. Diese Punkte würden vom Grundsatz des diskriminierungsfreien Zugangs zur beruflichen Bildung nicht erfaßt (vgl. das Urteil Brown).

35. In der mündlichen Verhandlung räumte die Regierung des Vereinigten Königreichs angesichts des Urteils in der Rechtssache Raulin ein, daß die Richtlinie aufgrund von Artikel 7 Absatz 2 hätte erlassen werden können. Der Rat und die niederländische Regierung dagegen versuchten darzutun, daß sich die Richtlinie nicht auf die Beseitigung von Diskriminierungen beschränke, sondern vielmehr den Zweck habe, für Studenten ein echtes Recht auf Freizügigkeit zu begründen. Nach meiner Ansicht ist aber klar, daß es bei der Richtlinie um nicht mehr als um die praktische Verwirklichung des Rechts auf Zugang und Aufenthalt geht, das sich — wie der Gerichtshof festgestellt hat — aus Artikel 7 ergibt. So ist es nach Artikel 1 Zweck des den Studenten durch die Richtlinie eingeräumten Aufenthaltsrechts, „den Zugang zur beruflichen Bildung zu erleichtern", und dieses Recht ist nach Artikel 2 Absatz 1 auf die Dauer der betreffenden Ausbildung beschränkt. Wichtig ist, daß Dinge wie die Zahlung von Unterhaltsstipendien, die nach der vom Gerichtshof in der Rechtssache Brown vertretenen Ansicht nicht zum Anwendungsbereich des Artikels 7 gehören, von der Richtlinie nicht erfaßt werden. Außerdem können die Mitgliedstaaten von den Bestimmungen der Richtlinie aus Gründen der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Sicherheit oder der Volksgesundheit abweichen, aus denen — wie die Kommission ausgeführt hat — Ungleichbehandlungen objektiv gerechtfertigt und daher nach Artikel 7 zulässig sein können. Jedenfalls kann die Beschränkung der den Studenten in der Richtlinie eingeräumten Rechte nicht zur Folge haben, daß diese Rechte selbst dem Anwendungsbereich des Artikels 7 entzogen werden.

36. Zwar ist richtig, daß das mit der Richtlinie begründete Aufenthaltsrecht nicht auf den Studenten beschränkt ist, sondern auch für den Ehegatten und unterhaltsberechtigte Kinder gilt; wie es aber in der achten Begründungserwägung der Richtlinie selbst heißt, wird „die Ausübung des Aufenthaltsrechts ... erst dann eine reale Möglichkeit, wenn es auch dem Ehegatten und den unterhaltsberechtigten Kindern zugestanden wird". Dieser Standpunkt entspricht Entscheidungen des Gerichtshofes, die zu an-

dersartigen, aber verwandten Sachverhalten ergangen sind und denen zufolge eine Diskriminierung, die zum Nachteil von Familienmitgliedern einer Person stattfindet, unter bestimmten Umständen eine Diskriminierung der Person selbst bedeuten kann: vgl. z. B. Rechtssache 32/75 (Cristini, Slg. 1975, 1085); Rechtssache 94/84 (Deak, Slg. 1985, 1873). Meiner Ansicht nach mußte der Rat also nicht auf Artikel 235 zurückgreifen, um das Aufenthaltsrecht auf Familienmitglieder des Studenten zu erstrecken, und es bestand dazu auch kein Anlaß, um ihnen im Aufnahmestaat ein Recht auf Arbeit zu geben, denn auch dieses Recht ist meines Erachtens notwendig, damit das in Artikel 7 verankerte Diskriminierungsverbot volle Wirkung erhält. Hätten die Familienangehörigen des Studenten ohne Rücksicht auf ihre Staatsangehörigkeit nicht das Recht, im Aufnahmestaat zu arbeiten, so wäre dies ein schwerwiegendes Hindernis für die Ausübung des mit der Richtlinie begründeten Rechts auf Freizügigkeit, denn der Student müßte dann für seinen eigenen und für den Unterhalt seiner Familie sorgen, während er der Ausbildung nachgeht.

37. Aus dem Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache Raulin ergibt sich somit meines Erachtens, daß sich das Recht auf Zugang und Aufenthalt, das die Richtlinie Studenten einräumt, die sich einer beruflichen Bildung in einem anderen Mitgliedstaat als ihrem Heimatstaat unterziehen wollen, unmittelbar aus Artikel 7 Absatz 1 herleiten läßt. Demgemäß konnte der Rat Maßnahmen zur praktischen Verwirklichung dieses Rechts gemäß Artikel 7 Absatz 2 erlassen, und es bestand für ihn kein Anlaß, auf Artikel 235 zurückzugreifen. Die Richtlinie muß daher für nichtig erklärt werden.

38. Da ich dieses Ergebnis nach dem Urteil in der Rechtssache Raulin für unausweichlich halte, brauche ich eigentlich nicht auf die beiden anderen vom Parlament vorgetragenen Klagegründe einzugehen. Ich werde mich aber kurz mit dem zweiten Klagegrund befassen, weil er eng mit dem ersten Klagegrund verbunden ist und weil das Parlament in der mündlichen Verhandlung erklärt hat, daß es ihm große Bedeutung beimesse. Der dritte Klagegrund bezieht sich auf ganz andere Fragen, auf die einzugehen ich nicht für angezeigt halte.

39. Das Parlament macht geltend, auch wenn die Richtlinie zu Recht auf Artikel 235 gestützt wurde, sei sie dennoch ungültig, weil der Rat nicht erklärt habe, warum eine andere Vertragsvorschrift als Rechtsgrundlage nicht in Frage komme. Mir scheint dieser Klagegrund sowohl unzulässig als auch unbegründet zu sein. Unzulässig ist er, weil — wäre die Ansicht des Rates zutreffend, er habe auf Artikel 235 zurückgreifen müssen — nicht gesagt werden könnte, die Befugnisse des Parlaments seien dadurch verletzt worden, daß der Rat nicht erklärt habe, warum keine andere Vertragsvorschrift als Rechtsgrundlage in Betracht gekommen sei. Unbegründet ist der Standpunkt des Parlaments, weil eine Maßnahme wegen unzulänglicher Begründung nur für nichtig erklärt werden kann, wenn die Unzulänglichkeit die Annahme nahelegt, daß das betreffende Organ vor Erlaß der Maßnahme nicht alle in Betracht kommenden Faktoren angemessen berücksichtigt hat. Davon kann im vorliegenden Fall nicht die Rede sein, denn die oben dargestellte Entstehungsgeschichte der Richtlinie zeigt, daß der Rat einfach der Ansicht war, keine andere Vertragsbestimmung als Artikel 235 sei für den Erlaß der Richtlinie in Frage gekommen. Außerdem wäre es meines Erachtens unangemessen, vom Rat immer dann, wenn er aufgrund von Artikel 235 handeln will, eine eingehende Erklärung dafür zu verlangen, daß keine andere Vertragsbestimmung die erforderliche Befugnis vorsehe, denn es könnte in der Praxis schwierig sein, die Grenzen einer solchen Anforderung aufzuzeigen.

40. Auch wenn der Gerichtshof meines Erachtens streng genommen auf diesen Klagegrund nicht einzugehen braucht, könnte doch eine Entscheidung in diesem Sinne, wie der Rat in der mündlichen Verhandlung erklärt hat, künftige Auseinandersetzungen entbehrlich machen.

Die Wirkung einer Nichtigerklärung

41. Für den Fall, daß der Gerichtshof die angegriffene Richtlinie für nichtig erklären sollte, haben Parlament und Kommission vorgeschlagen, die Auswirkungen des Urteils zu begrenzen, weil Studenten möglicherweise schon von den Rechten Gebrauch gemacht hätten, die ihnen nach dem innerstaatlichen zur Umsetzung der Richtlinie erlassenen Recht zuständen. Diesen Vorschlag haben in der mündlichen Verhandlung die Regierungen der Niederlande und des Vereinigten Königreichs unterstützt.

42. Der Vertrag enthält keine Vorschrift, die den Gerichtshof ausdrücklich ermächtigt, in dieser Weise die Wirkungen eines Urteils, mit dem eine Richtlinie für nichtig erklärt wird, zu beschränken. Wenn eine Verordnung gemäß Artikel 173 EWG-Vertrag für nichtig erklärt wird, kann der Gerichtshof aber aufgrund von Artikel 174 aussprechen, ob bestimmte und wenn ja, welche Wirkungen der Verordnung als fortgeltend zu betrachten sind. Auch wenn Artikel 174 nur von Verordnungen spricht, hindert dies meines Erachtens den Gerichtshof nicht daran, in bestimmten Fällen bei für nichtig erklärten Richtlinien entsprechend zu verfahren.

43. Der Rechtsprechung des Gerichtshofes läßt sich entnehmen, daß Artikel 174 auf den Grundsatz der Rechtssicherheit, also einen allgemeinen Grundsatz zurückgeht. Der Gerichtshof hat daher Artikel 174 „entsprechend" angewandt in Verfahren nach Artikel 177, in denen eine Verordnung für ungültig erklärt werden müßte: vgl. z. B. Rechtssache 4/79 (Providence agricole de la Champagne, Slg. 1980, 2823), Rechtssache 112/83 (Produits de maïs, Slg. 1985, 719), Rechtssache 41/84 (Pinna, Slg. 1986, 1); verbundene Rechtssachen C-38/90 und C-151/90 (Lomas u. a., Slg. 1992, I-1781). Entsprechend ist in bezug auf den Haushaltsplan der Gemeinschaft verfahren worden, als die Feststellung des Parlamentspräsidenten, der Haushaltsplan sei endgültig festgestellt worden, für nichtig erklärt worden ist: vgl. Rechtssache 34/86 (Rat/Parlament, Slg. 1986, 2155), Rechtssache C-284/90 (Rat/Parlament, Slg. 1992, I-2277). Bei der Formulierung des Artikels 174 ist übrigens nicht berücksichtigt worden, daß eine Richtlinie insoweit einer Verordnung gleicht, als sie unmittelbare Wirkungen in den Mitgliedstaaten haben kann. Auch wenn eine Richtlinie diese Wirkung nicht hat, sind innerstaatliche Gerichte verpflichtet, sie bei der Auslegung einschlägiger Vorschriften des innerstaatlichen Rechts zu berücksichtigen. Dies gilt unabhängig davon, ob die Frist für die Umsetzung der Richtlinie schon abgelaufen ist: vgl. Rechtssache 80/86 (Kolpinghuis Nijmegen, Slg. 1987, 3969, Randnr. 15). Eine Richtlinie für nichtig zu erklären, ohne ihre Rechtswirkungen oder einige davon aufrechtzuerhalten, kann also die Rechtssicherheit ebenso schwer gefährden wie eine Nichtigerklärung, die sich auf eine Verordnung bezieht oder auf die Feststellung des Parlamentspräsidenten, der Haushaltsplan sei endgültig festgestellt worden: vgl. Randnummer 48 des Urteils in der Rechtssache 34/86.

44. Ich bin also der Ansicht, daß Artikel 174 entsprechend angewandt werden kann, wenn ein anderer Rechtsakt als eine Verordnung vom Gerichtshof für nichtig erklärt

wird, und zwar sowohl dann, wenn dies aufgrund einer Klage nach Artikel 173 geschieht, als auch dann, wenn es dazu in einem Verfahren nach Artikel 177 kommt. Obwohl die vorliegende Klage sich nicht auf Artikel 173 stützt, muß sie in diesem Zusammenhang so behandelt werden, als ob das der Fall wäre. Wie der Gerichtshof unter Randnummer 27 des Urteils der Rechtssache C-70/88 ausgeführt hat, gelten für eine vom Parlament zum Schutz seiner Befugnisse erhobene Nichtigkeitsklage die Vertragsvorschriften, die sich auf von anderen Organen erhobene Nichtigkeitsklagen beziehen.

45. Im vorliegenden Fall würde meines Erachtens die Feststellung zu weit gehen, die Richtlinie sei als fortgeltend zu betrachten, denn dies würde dem Ziel der Nichtigerklärung, die Befugnisse des Parlaments zu schützen, zuwiderlaufen. Dennoch halte ich es in Anbetracht der Tatsache, daß die Richtlinie in der Sache vom Rat, von der Kommission und vom Parlament übereinstimmend gutgeheißen wird, im Interesse der Rechtssicherheit für wünschenswert, daß sie aufrechterhalten bleibt, bis der Rat an ihrer Stelle eine neue Richtlinie auf richtiger Rechtsgrundlage erläßt.

46. Gewiß werden durch die Richtlinie an sich für Studenten keine Rechte begründet, die weiter reichen als die nach Artikel 7 EWG-Vertrag mit seiner unmittelbaren Wirkung in den Mitgliedstaaten bestehenden. Sinnvollerweise zählt die Richtlinie diese Rechte jedoch auf, deren Tragweite andernfalls umstritten sein könnte. Außerdem erfüllt die Richtlinie, wie die Kommission in ihren Erklärungen ausgeführt hat, insofern einen Zweck, als in ihr die Modalitäten für die Ausübung der fraglichen Rechte umschrieben werden. In der Tat wird in der siebten Begründungserwägung der Richtlinie die Notwendigkeit anerkannt, „daß die Mitgliedstaaten Maßnahmen auf Verwaltungsebene ergreifen, um den Aufenthalt der Studenten in nicht diskriminierender Weise zu erleichtern". Dies stellt in gewisser Weise die Erklärung für den umfangreichen Normenbestand dar, der zur praktischen Verwirklichung des Rechts der Arbeitnehmer auf Freizügigkeit ergangen ist, von dem in dem — gleichfalls unmittelbar wirkenden — Artikel 48 EWG-Vertrag die Rede ist. Überdies trägt die Richtlinie dazu bei, sicherzustellen, daß jeder Mitgliedstaat Studenten aus anderen Mitgliedstaaten in gleicher Weise behandelt.

47. In der mündlichen Verhandlung haben wir zudem gehört, daß zwar wahrscheinlich keiner der Mitgliedstaaten die Richtlinie vor dem 30. Juni 1992 umgesetzt haben würde, daß aber doch einige Mitgliedstaaten zum genannten Zeitpunkt dazu bereit seien. Erklärt der Gerichtshof die Richtlinie nach diesem Zeitpunkt für nichtig, ohne ihre Wirkungen aufrechtzuerhalten, so gäbe es rechtliche Unsicherheit hinsichtlich innerstaatlicher Maßnahmen, die zur Umsetzung der Richtlinie ergangen sind.

48. Sicher ist richtig, daß beim Erlaß einer neuen Richtlinie das Verfahren der Zusammenarbeit einzuhalten ist und daß dies dazu führen kann, daß sich diese Richtlinie von der Richtlinie 90/366 erheblich unterscheidet. Angesichts der weitreichenden Übereinstimmung, die in bezug auf den Inhalt der zuletzt genannten Richtlinie zu bestehen scheint und angesichts der Tatsache, daß es bei dieser Richtlinie nur um die Verwirklichung der Rechte geht, die sich aus Artikel 7 EWG-Vertrag, dessen Tragweite von den Gemeinschaftsorganen nicht geändert wer-

den kann, herleiten, kann vernünftigerweise aber angenommen werden, daß derartige Abweichungen geringfügig sein werden.

49. Ich halte es daher für richtig, die Wirkungen der Richtlinie aufrechtzuerhalten, bis sie durch eine neue Richtlinie mit der richtigen Rechtsgrundlage ersetzt wird. Gleichzeitig möchte ich darauf hinweisen, daß der Rat verpflichtet ist, in einer angemessenen Frist die Maßnahmen zu treffen, die zur Durchführung des Urteils, mit der die Richtlinie für nichtig erklärt wird, erforderlich sind.

Anträge

50. Nach meiner Auffassung sollte der Gerichtshof also

1) die Ratsrichtlinie 90/366 vom 28. Juni 1990 über das Aufenthaltsrecht der Studenten für nichtig erklären;

2) aussprechen, daß die Wirkungen der Richtlinie als fortgeltend zu betrachten sind, bis sie durch eine auf zutreffender Rechtsgrundlage erlassene Maßnahme ersetzt worden ist;

3) den Rat zur Tragung der Kosten zu verurteilen mit Ausnahme der der Kommission, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich entstandenen Kosten, die von diesen Beteiligten selbst zu tragen sind.