SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS JEAN MISCHO
vom 22. Februar 1989 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Die Kommission beantragt, die Heranziehung von Artikel 235 EWG-Vertrag als Rechtsgrundlage des Beschlusses 87/327/EWG des Rates vom 15. Juni 1987 über ein gemeinschaftliches Aktionsprogramm zur Förderung der Mobilität von Hochschulstudenten (Erasmus) [1] sowie die letzte Begründungserwägung dieses Beschlusses, mit der diese Heranziehung gerechtfertigt wird, für nichtig zu erklären. Hilfsweise beantragt sie für den Fall, daß eine solche teilweise Nichtigerklärung durch den Gerichtshof nicht möglich ist, den Beschluß schlechthin für nichtig zu erklären, da er auf dem genannten Artikel 235 beruht.

2. Die Kommission ist der Meinung, daß Artikel 128 EWG-Vertrag in Verbindung mit dem Beschluß 63/266/EWG des Rates vom 2. April 1963 über die Aufstellung allgemeiner Grundsätze für die Durchführung einer gemeinsamen Politik der Berufsausbildung [2] die einzig richtige Rechtsgrundlage für den Erasmus-Beschluß sei, so daß die Heranziehung von Artikel 235 einen Verstoß gegen den EWG-Vertrag darstelle. Sie fügt hinzu, daß die Heranziehung dieses Artikels jedenfalls unzureichend und ungenau begründet worden sei.

3. Der Gerichtshof hat in seinem Urteil über das System der allgemeinen Zollpräferenzen [3] bestätigt, daß „der Rückgriff auf Artikel 235 als Rechtsgrundlage eines Rechtsakts ..., wie sich bereits aus seinem Wortlaut ergibt, nur gerechtfertigt [ist], wenn keine andere Vertragsbestimmung den Gemeinschaftsorganen die zum Erlaß dieses Rechtsakts erforderliche Befugnis verleiht".

4. Außerdem ist festzustellen, daß im vorliegenden Fall die Meinungsverschiedenheit über die zutreffende Rechtsgrundlage keine bloß formale Bedeutung hat, da die Artikel 128 und 235 EWG-Vertrag unterschiedliche Regeln für die Willensbildung des Rates enthalten. Die Wahl der Rechtsgrundlage konnte sich somit auch auf die inhaltliche Ausgestaltung des angefochtenen Beschlusses auswirken.

5. Was den Beschluß 63/266/EWG betrifft, so werde ich mich bei dem — mehr scheinbaren als wirklichen — Streit der Beteiligten über die Bedeutung, die dem Beschluß beizumessen sei — entweder Präjudiz oder Rechtsgrundlage des angefochtenen Beschlusses —, nicht länger aufhalten, da er den Anwendungsbereich und die Reichweite des Artikels 128 EWG-Vertrag jedenfalls nicht hat ändern können [4].

* Originalsprache: Französisch.

1 — ABl. L 166 vom 25.6.1987, S. 20.

2 — ABl. vom 20.4.1963, S. 1338.

3 — Urteil vom 26. März 1987 in der Rechtssache 45/86, Kommission/Rat, Randnr. 13.

4 — Der Gerichtshof hat in seinem „Hormone"-Urteil vom 23. Februar 1988 in der Rechtssache 68/86, Vereinigtes Königreich/Rat, Slg. 1988, 855, zum einen festgestellt, daß „eine bloße Praxis des Rates ... Regeln des Vertrages nicht abzuändern" vermag und folglich „eine solche Praxis ... kein Präjudiz schaffen [kann], das die Organe der Gemeinschaft hinsichtlich der Bestimmung der zutreffenden Rechtsgrundlage bindet" (Randnr. 24); zum anderen hat er dort ausgeführt, daß „die Grundsätze über die Willensbildung der Gemeinschaftsorgane im Vertrag festgelegt sind und nicht zur Disposition der Mitgliedstaaten oder der Organe selbst stehen" (Randnr. 38).

6. Dieser Artikel lautet folgendermaßen:

„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. Nach Ansicht des Rates und der Streithelfer stellt diese Bestimmung keine ausreichende Rechtsgrundlage für den Erlaß eines Beschlusses wie des Erasmus-Beschlusses dar. Sie machen geltend, die Aktionen, die das Erasmus-Programm vorsehe, gingen über die Befugnisse des Rates aus Artikel 128 hinaus; ferner erstrecke sich dieses Programm auch auf Bereiche, die nicht unter die Berufsausbildung fielen.

1. Umfang der Befugnisse des Rates

8. Im vorliegenden Fall ist unstreitig, daß das Erasmus-Programm, wie im Titel des angefochtenen Beschlusses angegeben, ein „gemeinschaftliches Aktionsprogramm" ist, das von der Kommission nach Maßgabe des Anhangs durchzuführen ist (siehe Artikel 3 des Beschlusses).

9. Die im Anhang umschriebenen Aktionen bringen unmittelbare Kontakte zwischen dem für die Durchführung des Programms zuständigen Organ und

— den Hochschulen (Aktionen 1, 3 und 4),

— den Hochschulzusammenschlüssen (Aktion 4),

— dem Lehr- und Verwaltungspersonal der Hochschulen (Aktion 1),

— den nationalen Informationszentren für Fragen der akademischen Anerkennung der Abschlußzeugnisse und Studienzeiten (Aktion 3) und

— den Trägern einer gemeinsamen Curriculumentwicklung durch Hochschulen (Aktion 3)

mit sich.

10. Alle diese Stellen könne Zuschüsse der Gemeinschaft erhalten, über deren Vergabe die Kommission entscheidet. Diese kann auch Mittel für Veröffentlichungen vorsehen, die darauf abzielen, auf Möglichkeiten zum Studium und zur Abhaltung von Lehrveranstaltungen in anderen Mitgliedstaaten aufmerksam zu machen (Aktion 4), und Studenten oder Mitgliedern des Lehrpersonals „Erasmus-Preise" verleihen (Aktion 4).

11. Nur die Gemeinschaftsstipendien für Hochschulstudenten, die eine Studienzeit in einem anderen Mitgliedstaat ableisten, werden von den zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten verwaltet (Aktion 2).

12. Daher stellt sich die Frage, ob die Befugnis des Rates, „in bezug auf die Berufsausbildung allgemeine Grundsätze zur Durchführung einer gemeinsamen Politik" aufzustellen, die Befugnis umfaßt, ein gemeinschaftliches Aktionsprogramm zu erlassen, das in solchen konkreten Leistungen besteht, die von der Kommission in unmittelbarer Zusammenarbeit mit den Hoch-

schulen und dem Lehrpersonal zu erbringen sind.

13. Die Meinungsverschiedenheit rührt daher, daß Artikel 128 Begriffe verwendet, die auf den ersten Blick schwerlich miteinander in Einklang zu bringen sind. Einerseits betrifft er „eine gemeinsame Politik in bezug auf die Berufsausbildung", andererseits spricht er von der Zuständigkeit der Gemeinschaftsorgane nur hinsichtlich der Aufstellung von „allgemeinen Grundsätzen zur Durchführung" dieser Politik.

14. Je nach dem Standpunkt, den sie vertreten, legen die Beteiligten mehr Gewicht auf den einen oder auf den anderen dieser beiden Gesichtspunkte. Meines Erachtens geht es jedoch nicht an, sie einander auf diese Weise gegenüberzustellen. Diese Formulierung ist in ihrer Gesamtheit zu sehen. „Die Aufstellung allgemeiner Grundsätze" muß in die „Durchführung einer gemeinsamen Politik" münden, die das zu erreichende Ziel darstellt.

15. Ergibt sich damit aber aus Artikel 128, daß diese gemeinsame Politik unmittelbar von den Gemeinschaftsorganen, und, mehr noch, in Form von konkreten Maßnahmen wie etwa der Gewährung eines Zuschusses für einen bestimmten Hochschulzusammenschluß oder für einen bestimmten Hochschullehrer durchgeführt werden kann?

16. Um diese Frage beantworten zu können, müssen wir zunächst Artikel 128 in das System des Vertrages einordnen, indem wir uns den Vorschriften zuwenden, in denen es um die „Durchführung einer gemeinsamen Politik" geht.

17. Nach Artikel 3 EWG-Vertrag umfaßt „die Tätigkeit der Gemeinschaft ... nach Maßgabe dieses Vertrages und der darin vorgesehenen Zeitfolge:

...

b) die Einführung eines gemeinsamen Zolltarifs und einer gemeinsamen Handelspolitik gegenüber dritten Ländern;

...

d) die Einführung einer gemeinsamen Politik auf dem Gebiet der Landwirtschaft;

e) die Einführung einer gemeinsamen Politik auf dem Gebiet des Verkehrs;

...

i) die Schaffung eines europäischen Sozialfonds, um die Beschäftigungsmöglichkeiten der Arbeitnehmer zu verbessern und zur Hebung ihrer Lebenshaltung beizutragen".

18. Meines Erachtens läßt sich kaum bestreiten, daß die gemeinsame Politik auf dem Gebiet der Berufsausbildung, wenn sie dieselbe Bedeutung und dasselbe gemeinschaftsrechtliche Gewicht wie die gemeinsamen Politiken in den Bereichen Landwirtschaft, Verkehr und Außenhandel besäße, in Artikel 3 genannt worden wäre, der die Hauptziele der Gemeinschaft aufzählt.

19. Die gemeinsame Agrarpolitik und die gemeinsame Verkehrspolitik gehören sogar

zu den „Grundlagen der Gemeinschaft" (Titel des Zweiten Teils des Vertrages). Zwar gehört die gemeinsame Handelspolitik ebenso wie die gemeinsame Berufsbildungspolitik zum Dritten Teil des Vertrages, der einfach „Die Politik der Gemeinschaft" überschrieben ist, doch ist ersterer eigens ein ganzes Kapitel vorbehalten, während letztere Gegenstand nur eines einzigen besonderen Artikels in dem der „Sozialpolitik" insgesamt gewidmeten Titel III ist und zudem an einer Stelle steht, die viele Fragen aufgeworfen hat, nämlich am Ende des Kapitels über den Europäischen Sozialfonds; allein dessen Schaffung gehört zu den in Artikel 3 genannten Zielen. Stabenow vertritt meines Erachtens zu Recht die Auffassung[5], daß diese Zuordnung des Artikels 128 als ein Hinweis darauf zu verstehen ist, daß die Förderung der beruflichen Bildung bei Abschluß des Vertrages als Hauptaufgabe des Sozialfonds angesehen wurde und die „allgemeinen Grundsätze" hierfür einen Bezugsrahmen abgeben sollen. In der Tat ist die Berufsausbildung stets eine der vorrangigen Aufgaben des Sozialfonds gewesen.

20. Zweitens ist festzustellen, daß die Artikel 43, 75 und 113 im Gegensatz zu Artikel 128 neben der Festlegung von Grundlinien (Artikel 43 Absatz 1) oder der Entwicklung einheitlicher Grundsätze (Artikel 113 Absatz 1) die Vorlage von Vorschlägen durch die Kommission vorsehen, die unmittelbar die Durchführung der jeweiligen gemeinsamen Politik zum Gegenstand haben. Diese Maßnahmen sind im Fall der gemeinsamen Agrarpolitik und der gemeinsamen Verkehrspolitik nach Anhörung des Europäischen Parlaments zu erlassen.

5 — Wolfgang Stabenow in Groeben, Boeck, Thiesing, Ehlermann, *Kommentar zum EWG-Vertrag*, 3. Auflage, 1983, Band 1, Randnr. 2 zu Artikel 128, S. 2087.

21. Sie werden während der beiden ersten Stufen der Übergangszeit einstimmig und danach mit qualifizierter Mehrheit beschlossen (Artikel 43 Absatz 2, Artikel 75 Absatz 1, Artikel 111 Absatz 3, Artikel 113 Absatz 4, Artikel 114). Schließlich schreibt Artikel 116, wonach die Mitgliedstaaten nach Ablauf der Übergangszeit in den internationalen Organisationen mit wirtschaftlichem Charakter bei allen Fragen, die für den Gemeinsamen Markt von besonderem Interesse sind, nur noch *gemeinsam vorgehen*, ebenfalls vor, daß die Kommission dem Rat Vorschläge über das *Ausmaß* und die *Durchführung* des gemeinsamen Vorgehens unterbreitet, über die dieser mit qualifizierter Mehrheit beschließt.

22. Außerdem sieht Artikel 41 Buchstabe a eine wirksame Koordinierung der Bestrebungen auf dem Gebiet der Berufsausbildung, der Forschung und der Verbreitung landwirtschaftlicher Fachkenntnisse vor; dabei können Vorhaben oder Einrichtungen *gemeinsam finanziert werden.*

23. Gewiß behandelt dieser Artikel, der die Landwirtschaft betrifft, nicht nur die Berufsausbildung, doch wäre es nicht notwendig gewesen, in ihm die Möglichkeit gemeinsam finanzierter Vorhaben vorzusehen, wenn sich eine solche Möglichkeit bereits aus Artikel 128, der allgemeinen Vorschrift auf dem Gebiet der Berufsausbildung, ergäbe.

24. Angesichts dieses unbestreitbar geschlossenen Gesamtbildes läßt sich *nicht* an-

nehmen, daß die Verfasser des Vertrages in Artikel 128 vergessen oder es versehentlich unterlassen hätten, dem Rat die Aufgabe zu übertragen, auf Vorschlag der Kommission die *zur Durchführung* einer gemeinsamen Berufsbildungspolitik *erforderlichen Maßnahmen* zu erlassen. Dieser Artikel läßt sich nicht so lesen, als wenn er dem Rat *implizit* die Befugnis eingeräumt hätte, mit einfacher Mehrheit ohne obligatorische Anhörung des Parlaments solche Maßnahmen zu erlassen. Nach Ansicht der Verfasser des Vertrages sollte diese Durchführung somit anderen überlassen bleiben, bei denen es sich nur um die Mitgliedstaaten handeln kann.

25. Wie ich vorhin dargelegt habe, sind solche *konkreten Maßnahmen* jedoch Gegenstand des Erasmus-Beschlusses. Gleiches gilt für das Comett-I-Programm [6], das ebenfalls auf die Artikel 128 und 235 gestützt ist, und das Comett-II-Programm [7], das nur auf Artikel 128 gestützt ist. Letzteres gibt ebenfalls der Kommission die Möglichkeit, Maßnahmen zu erlassen, die sich „an die in der Ausbildung stehenden Personen, einschließlich derjenigen [richten], die ihre Erstausbildung abgeschlossen haben, sowie an die bereits Berufstätigen, einschließlich der Sozialpartner und der betroffenen Ausbilder" (Anhang des Beschlusses, Nr. 1 Absatz 2). Nach diesem Programm kann die Kommission finanzielle Unterstützung bis zu 50 % der förderungswürdigen Ausgaben gewähren; diese Unterstützung kann aber bei den „Ausbildungspartnerschaften Hochschule-Wirtschaft (APHW)" bis zu 100 % gehen. Anders als beim Erasmus-Programm kann die Kommission Studenten und anderen Personen, die eine Ausbildungszeit von 3 bis 12 Monaten in einem Unternehmen in einem anderen Mitgliedstaat absolvieren, sowie Wissenschaftlern an Universitäten und Fachkräften in Unternehmen unmittelbar Stipendien gewähren. Sie kann Kurse im Bereich der Technologien und die europaweite Konzipierung, Ausarbeitung und Erprobung gemeinsamer Ausbildungsvorhaben im Bereich der Technologien usw. fördern. Der Comett-II-Beschluß ist also insofern von großem Interesse für die vorliegende Rechtssache, als er die Möglichkeit bietet, den gesamten Umfang der Befugnisse noch besser zu verstehen, die Artikel 128 nach Ansicht der Verfechter einer weiten Auslegung dieser Bestimmung dem Rat eingeräumt und auf die Kommission zu übertragen erlaubt hat.

26. Zur Begründung dieser weiten Auslegung führt die Kommission auch den Grundsatz der „praktischen Wirksamkeit" an. Wenn Artikel 128, so trägt sie vor, auch nicht die konkreten Mittel aufführe, mit deren Hilfe die gemeinsame Berufsbildungspolitik durchzuführen sei, dürfe man diese Bestimmung doch nicht so auslegen, daß ihr die zu ihrer wirksamen Verfolgung notwendigen Instrumente vorenthalten würden.

27. Die Kommission spielt hier zweifellos auf Ihr Urteil zur „Wanderungspolitik" vom 9. Juli 1987 [8] an, in dem Sie festgestellt haben:

„*Weist* eine Bestimmung des EWG-Vertrags, im vorliegenden Fall Artikel 118, *der Kommission eine bestimmte Aufgabe zu,* so ist davon auszugehen, daß sie ihr dadurch not-

6 — Beschluß des Rates vom 24. Juli 1986 zur Annahme des Programms über Zusammenarbeit zwischen Hochschule und Wirtschaft auf dem Gebiet der Technologie (Comett), ABl. L 222 vom 8.8.1986, S. 17.

7 — Beschluß des Rates vom 16. Dezember 1988 über die Verabschiedung der zweiten Phase des Programms über Zusammenarbeit zwischen Hochschule und Wirtschaft im Bereich der Aus- und Weiterbildung auf dem Gebiet der Technologie (Comett II) (1990—1994), ABl. L 13 vom 17.1.1989, S. 28.

8 — Deutschland, Frankreich, Niederlande, Dänemark und Vereinigtes Königreich/Kommission, verbundene Rechtssachen 281, 283, 284, 285 und 287/85, Slg. 1987, 3203.

wendigerweise auch die zur Erfüllung dieser Aufgabe unerläßlichen Befugnisse verleiht" (Randnr. 28).

28. Ich gebe gerne zu, daß das, was im Rahmen von Artikel 118 für die Kommission gilt, *allgemein für die Gemeinschaftsorgane gilt.* In diesem Sinne hat die Kommission Recht, wenn sie sagt, daß der Vertrag in Artikel 128 nicht ein Ziel (die gemeinsame Politik) habe aufstellen können, ohne die zu dessen Erreichung erforderlichen Instrumente vorzusehen.

29. Daraus folgt zweifellos, daß die allgemeinen Grundsätze, die der Rat aufstellen kann, nicht bloße Leitlinien, sondern verbindliche Rechtsregeln sind.

30. Die Verweisung auf die „praktische Wirksamkeit" des Artikels 128 darf jedoch nicht dazu führen, die dort ausdrücklich vorgesehenen Instrumente durch andersartige Instrumente zu ersetzen oder zu ergänzen, selbst wenn die angestrebten Ziele mit diesen leichter und wirksamer verwirklicht werden können. Gerade um solche Lücken auszufüllen und die Gemeinschaft in den Stand zu setzen, ihre Ziele in vollem Umfang zu verwirklichen, auch wenn ihr der Vertrag dazu nicht die erforderlichen Befugnisse übertragen hat, ist Artikel 235 geschaffen worden.

31. Diese Unterscheidung kommt auch in dem genannten Urteil zur „Wanderungspolitik" zum Ausdruck. Um der „praktischen Wirksamkeit" des Artikels 118 willen hat der Gerichtshof der Kommission die Befugnis zuerkannt, die Mitgliedstaaten zur Teilnahme an einem Konsultationsverfahren zu verpflichten, dessen Durchführung sie beschlossen hat (Randnr. 28), ohne daß sie jedoch das Ergebnis, das mit dieser Konsultation erreicht werden soll, vorschreiben oder die Mitgliedstaaten daran hindern könnte, Vorhaben, Abkommen und Vorschriften in Kraft zu setzen, die sie als nicht in Einklang mit den Politiken und Maßnahmen der Gemeinschaft stehend ansieht (Randnr. 34).

32. Es trifft zu, daß Artikel 118 die Kommission nur damit betraut, eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in sozialen Fragen zu fördern. Artikel 128 geht in gewisser Weise einen Schritt weiter, indem er als Ziel die „Durchführung einer gemeinsamen Politik" festsetzt, „die zu einer harmonischen Entwicklung sowohl der einzelnen Volkswirtschaften als auch des Gemeinsamen Marktes beitragen kann". Der Grundsatz der praktischen Wirksamkeit verlangt also, daß ein Ergebnis erreicht wird, das dieser Definition entspricht, doch schreibt Artikel 128, da er nur die Aufstellung allgemeiner Grundsätze vorsieht, weder vor, daß die gemeinsame Politik zu einer wirklichen Harmonisierung der nationalen Rechtsvorschriften über die Berufsausbildung führt[9], noch beauftragt er die Gemeinschaftsorgane mit der Durchführung der gemeinsamen Politik.

33. Das genannte Ziel kann nämlich auch erreicht werden, indem die allgemeinen Grundsätze so genau wie möglich festgelegt und in bestimmten Abständen den neu auftretenden Problemen angepaßt sowie vergleichende Studien erstellt und regelmäßig obligatorische Konsultationen durchgeführt werden, in denen die nationalen Erfahrungen einander gegenübergestellt und daraus gemeinsame Schlußfolgerungen gezogen werden.

34. Im übrigen ist es Aufgabe der Kommission, aufmerksam die Durchführung der allgemeinen Grundsätze durch die Mitgliedstaaten zu verfolgen, sie auf eventuelle Unstimmigkeiten hinzuweisen und gegebenen-

9 — In diesem Sinne siehe Stabenow in dem bereits zitierten Kommentar, S. 2088.

falls gegen sie ein Verfahren nach Artikel 169 einzuleiten, da die allgemeinen Grundsätze für die Mitgliedstaaten verbindlich sind. Artikel 128 in Verbindung mit Artikel 155 gibt der Kommission auch die Möglichkeit, den Mitgliedstaaten die gleichzeitige Durchführung von Aktionen zu empfehlen. Wenn diese Aktionen vernünftig gewählt werden, wird sich jeder Mitgliedstaat, soweit es ihn betrifft, mit Sicherheit daran beteiligen.

35. Diese Betrachtungsweise entspricht der vom Rat in seinem Beschluß 63/266/EWG aufgestellten Definition der gemeinsamen Berufsbildungspolitik. Nach dem Ersten Grundsatz dieses Beschlusses ist „unter gemeinsamer Politik der Berufsausbildung ... ein gemeinsames zusammenhängendes und schrittweises Vorgehen zu verstehen, das bedingt, daß *jeder Mitgliedstaat* Programme *aufstellt und* Vorhaben *verwirklicht,* die mit diesen allgemeinen Grundsätzen und den sich daraus ergebenden Durchführungsmaßnahmen im Einklang stehen".

36. Kann der Hinweis auf eventuelle Durchführungsmaßnahmen als Beweis dafür dienen, daß der Rat zumindest 1963 der Auffassung war, daß die allgemeinen Grundsätze auch durch wirkliche Aktionen der Gemeinschaft durchgeführt werden können? Ich meine nicht. Der Rechtsakt, den ich soeben zitiert habe, ist eindeutig unter dem Blickwinkel abgefaßt, daß nicht nur die „Verwirklichung von Vorhaben", sondern auch die „Aufstellung der Programme" allein in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt. Meines Erachtens läßt dies den Schluß zu, daß die „sich aus den allgemeinen Grundsätzen ergebenden Durchführungsmaßnahmen" aus der Sicht des Rates lediglich darin bestehen sollten, die Tragweite dieser Grundsätze im Verhältnis zu diesem oder jenem Einzelaspekt der Berufsbildungspolitik genauer festzulegen.

37. Zwar heißt es im letzten Absatz des Ersten Grundsatzes des Beschlusses von 1963 auch, daß „die Anwendung dieser allgemeinen Grundsätze ... im Rahmen des Vertrages den Mitgliedstaaten und den zuständigen Organen der Gemeinschaft" obliegt. Der Zusatz „im Rahmen des Vertrages" wäre jedoch nicht notwendig gewesen, wenn der Rat der Auffassung gewesen wäre, daß bereits Artikel 128 allein den Organen die Möglichkeit einräumt, alle Durchführungsmaßnahmen, die sie für erforderlich halten, zu erlassen. Dieser Ausdruck ist so zu verstehen, daß die Organe die allgemeinen Grundsätze durchführen können, soweit andere Vertragsbestimmungen ihnen dazu die erforderlichen Befugnisse verleihen.

38. Die einzigen Bestimmungen, die insoweit in Betracht kommen können, sind die über den Europäischen Sozialfonds und Artikel 235 (eventuell auch Artikel 100, wenn die Unterschiede zwischen den nationalen Politiken geeignet sind, sich unmittelbar auf die Errichtung oder das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes auszuwirken).

39. Der Bevollmächtigte des Rates hat in der vorliegenden Rechtssache die Ansicht vertreten, der Rat sei aufgrund von Artikel 128 allein auch berechtigt, Maßnahmen zu erlassen, durch die die Tätigkeiten der Mitgliedstaaten in eine bestimmte Richtung gelenkt und verstärkt werden sollten, die aber auf einer niedrigeren Stufe als Gemeinschaftsaktionen stünden, deren Ziele und Instrumente durch einen von der Kommission durchzuführenden Rechtsakt der Gemeinschaft festgelegt seien. Meines Erachtens stellt dies bereits eine recht gewagte Auslegung des Artikels 128 dar, und es müßte in jedem einzelnen Fall sehr sorgfältig geprüft werden, worin solche „Maßnahmen" bestehen könnten. Aber dieses Problem ist heute nicht aktuell. Hier geht es um die Prüfung der Maßnahmen des Erasmus-Programms.

40. Ich kann nicht die Ansicht der Kommission teilen, daß die im Erasmus-Programm vorgesehenen Gemeinschaftsaktionen genaugenommen nur „Förderungsmaßnahmen" darstellten, die die Mitgliedstaaten eher anspornten, als daß sie ihnen unmittelbar neue rechtliche Verpflichtungen auferlegten, da die vorgesehenen Aktionen die freiwillige Teilnahme der möglichen Begünstigten voraussetzten.

41. Im vorliegenden Fall handelt es sich nämlich um konkrete Maßnahmen, die unmittelbar „an Ort und Stelle" durchgeführt werden müssen. Das Programm beschränkt sich keineswegs darauf, die Mitgliedstaaten anzuspornen, sondern begründet für sie unmittelbare Verpflichtungen im Hinblick auf solche konkreten Maßnahmen. So ist es ausdrücklich Aufgabe der zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten, die den Studenten aufgrund der Aktion 2 gewährten Stipendien zu verwalten und eng bei der Verwirklichung der Maßnahmen zusammenzuarbeiten, die gemäß der Aktion 3 zur Verbesserung der Mobilität durch die akademische Anerkennung der Diplome und Studienzeiten vorgesehen sind.

42. Wenn sich der Rat auch eines besonderen Rechtsakts, nämlich einer Entscheidung sui generis („Beschluß"), bedient hat, der nicht zu den in Artikel 189 EWG-Vertrag ausdrücklich aufgeführten Rechtsakten gehört, ähnelt dieser Rechtsakt im übrigen seiner wirklichen Natur nach doch stark einer Verordnung, da er den einzelnen, zum Beispiel den Hochschulen, den Hochschullehrern oder den Studenten, unmittelbar das Recht gibt, Leistungen aufgrund des Beschlusses zu beantragen. Die Tatsache, daß diese potentiellen Leistungsempfänger nur dann tatsächlich Leistungen erhalten, wenn sie dies selbst wollen und ihrem Antrag stattgegeben wird, ist keine Eigentümlichkeit des Aktionsprogramms von der Art des Erasmus-Programms; dies gilt für eine ganze Reihe von Beihilfen und Prämien, die unter anderem im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik, und zwar im allgemeinen aufgrund von Verordnungen gewährt werden.

43. Schließlich läßt sich noch ein zusätzliches Argument dafür, daß sich das Erasmus-Programm nicht auf „Förderungsmaßnahmen" beschränkt, die die Mitgliedstaaten anspornen, aus dem Umstand ableiten, daß die unmittelbare Verwaltung des Programms und die Vergabe der Zuschüsse an die Begünstigten (außer bei den Stipendien für die Studenten) durch die Kommission erfolgen.

44. Aus alledem ergibt sich, daß ein „gemeinschaftliches Aktionsprogramm" wie das Erasmus-Programm nicht allein auf der Grundlage von Artikel 128 erlassen werden kann und der Rat es notwendigerweise auch auf Artikel 235 stützen mußte.

45. Zuletzt noch ein Wort zu den mit diesem Programm verbundenen Ausgaben zu Lasten des Haushalts. Dazu genügt die Feststellung, daß Artikel 128, da er allein es den Gemeinschaftsorganen nicht erlaubt, konkrete Maßnahmen zur Durchführung der gemeinsamen Berufsbildungspolitik „an Ort und Stelle" selbst vorzunehmen oder anzuregen und zu finanzieren, auch nicht als Rechtfertigung für Ausgaben dienen kann, die sich aus solchen Maßnahmen für den Haushalt ergeben.

46. Ich möchte mich nun dem zweiten vom Rat zur Rechtfertigung der Heranziehung von Artikel 235 angeführten Argument zuwenden, das dahin geht, daß nicht alle im Erasmus-Programm vorgesehenen Maßnahmen in den Bereich der Berufsausbildung fielen.

2. Der Begriff „Berufsausbildung"

47. Nach Ansicht des Rates und der Streithelfer erstreckt sich der angefochtene Beschluß auch auf andere Bereiche als den der Berufsausbildung, da zum einen nicht jede Form der Hochschulausbildung zwangsläufig unter diesen Bereich falle und zum anderen bestimmte Ziele des Erasmus-Programms in keinem Zusammenhang damit ständen.

48. Dazu ist zunächst festzustellen, daß sich aus dem Urteil Blaizot vom 2. Februar 1988 [10] tatsächlich ergibt, daß die Hochschulstudiengänge im allgemeinen zur Berufsausbildung gehören, anderes aber für bestimmte besondere Studiengänge gilt, die sich aufgrund ihrer Eigenart an Personen richten, die eher ihre Allgemeinkenntnisse vertiefen wollen als einen Zugang zum Berufsleben anzustreben.

49. Sodann ist darauf hinzuweisen, daß der Gerichtshof zwar in seinem Urteil Gravier vom 13. Februar 1985 [11] festgestellt hat, „daß die Voraussetzungen für den Zugang zur Berufsausbildung in den Anwendungsbereich des EWG-Vertrags fallen" (Randnr. 25), vorher aber ausgeführt hat, daß

„die *Organisation* des Bildungswesens und die Bildungs*politik* als solche ... nicht zu den Materien gehören, die der Vertrag der Zuständigkeit der Gemeinschaftsorgane unterworfen hat" (Randnr. 19) [12].

50. In diesem Urteil hat sich der Gerichtshof also ausdrücklich nur auf den „*Zugang* zum und die *Teilnahme* am Unterricht im Bildungswesen und in der Lehrlingsausbildung" (Randnr. 19) und nicht auf die Organisation dieses Unterrichts als solche bezogen, die unter die Bildungspolitik fällt.

51. Schließlich hat der Gerichtshof in seinem Urteil Casagrande vom 3. Juli 1974 [13] folgendes festgestellt:

„Die Bildungspolitik gehört zwar als solche nicht zu den Materien, die der Vertrag der Zuständigkeit der Gemeinschaftsorgane unterworfen hat. Daraus folgt aber nicht, daß die Ausübung der der Gemeinschaft übertragenen Befugnisse irgendwie eingeschränkt wäre, wenn sie sich *auf Maßnahmen auswirken* kann, die *zur Durchführung* etwa *der* Bildungs*politik ergriffen worden sind*" (Randnr. 6).

52. All diesen Urteilen läßt sich entnehmen, daß die Festlegung der Bildungspolitik einschließlich der Organisation des Bildungswesens stets in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt, selbst wenn sich das Gemeinschaftsrecht auf „Maßnahmen" auswirken kann, „die zur Durchführung ... der Bildungspolitik ergriffen worden sind".

53. Der Erasmus-Beschluß unterscheidet aber zum einen bei der Hochschulausbildung nicht danach, ob sie zur Berufsausbildung oder zur Allgemeinbildung gehört, und zum anderen *sieht er Maßnahmen vor, die sich unmittelbar auf die Organisation* dieser Ausbildung in den einzelnen Mitgliedstaaten *auswirken.*

10 — Rechtssache 24/86, Blaizot/Universität Lüttich u. a., insbesondere Randnr. 20.

11 — Rechtssache 293/83, Gravier/Stadt Lüttich, Slg. 1985, 593.

12 — In diesem Sinne auch das Urteil vom 13. Juli 1983 in der Rechtssache 152/82, Forcheri/Belgien, Slg. 1983, 2323.

13 — Rechtssache 9/74, Casagrande/Landeshauptstadt München, Slg. 1974, 773.

54. Nach Artikel 1 Absatz 1 dieses Beschlusses soll nicht nur die *Mobilität der Studenten* wesentlich erhöht, sondern auch eine *engere Zusammenarbeit zwischen den Hochschulen* gefördert werden.

55. In Absatz 2 dieses Artikels wird der Begriff „Hochschule" im Sinne des Programms — und damit der Begriff Hochschulausbildung — außerordentlich weit definiert. Dieser Begriff „erfaßt alle Arten der nach Abschluß der Sekundarstufe 2 weiterführenden allgemeinen und beruflichen Bildungseinrichtungen, an denen, gegebenenfalls im Rahmen einer fortgeschrittenen Ausbildung, Qualifikationen *oder Diplome* des entsprechenden Niveaus erlangt werden können, und zwar ungeachtet der jeweiligen Bezeichnung in den einzelnen Mitgliedstaaten".

56. Diese Definition bezieht somit auch alle Hochschulstudiengänge ein, die nach dem Urteil Blaizot nicht unter die Berufsausbildung fallen.

57. Diese Feststellung kann nicht dadurch in Frage gestellt werden, daß „das Erasmus-Programm", wie die Kommission vorgetragen hat, „als ein Berufsausbildungsprogramm entworfen" und „die Mobilität der Studenten im Erasmus-Programm unter dem Gesichtspunkt der Berufsausbildung gesehen worden" ist (Nr. 37 der Erwiderung). Aus den Randnummern 16 und 20 des Urteils Blaizot ergibt sich nämlich, daß die Hochschulstudiengänge zwar im allgemeinen den Kriterien der Berufsausbildung genügen, dies aber aufgrund ihrer Natur, und daß bestimmte besondere Studiengänge „aufgrund ihrer Eigenart" nicht zur Berufsausbildung gehören.

58. Bei der Entscheidung darüber, ob bestimmte Studiengänge unter die Berufsausbildung fallen, ist also sicherlich weder zu berücksichtigen, ob die, die diese Studiengänge absolvieren, dies im Hinblick auf den Zugang zu einem bestimmten Beruf tun, noch, ob Maßnahmen im Bereich der Hochschulausbildung unter dem Blickwinkel eines solchen Zugangs erlassen worden sind, *da alle Studien,* auch die, die objektiv nicht auf den Zugang zu einer Berufstätigkeit vorbereiten, *davon berührt werden können.*

59. Schließlich soll die Zusammenarbeit zwischen den Hochschulen, die das Erasmus-Programm fördern soll und die unter den in Artikel 2 des angefochtenen Beschlusses genannten Zielen aufgeführt ist, gemäß der im Anhang beschriebenen Aktion 1 durch die Aufstellung eines „Europäischen Netzwerks" konkretisiert werden, das die Hochschulen umfaßt, die mit Hochschulen anderer Mitgliedstaaten Vereinbarungen über einen Studenten- und Dozentenaustausch getroffen haben. Diese Vereinbarungen sollen „den Studenten einer Hochschule die Möglichkeit bieten, wenigstens in einem weiteren Mitgliedsland eine Studienzeit abzuleisten, die voll als Bestandteil ihrer Abschlußprüfung oder akademischen Qualifikation anerkannt wird". In diesem Rahmen wird die Ausarbeitung von integrierten Studienprogrammen, die die volle Anerkennung der an den betreffenden Universitäten zurückgelegten Studienzeiten vorsehen, bevorzugt behandelt.

60. Die Zusammenarbeit zwischen den Hochschulen wird, so wie sie vorgesehen ist, zweifellos Änderungen bei der Organisation des Bildungswesens mit sich bringen, da im Rahmen dieser Zusammenarbeit besondere Ausbildungsgänge an zwei oder mehreren Hochschulen verschiedener Mitgliedstaaten geschaffen und zu diesem Zweck besondere Ausbildungsprogramme festgelegt werden sollen.

61. Dies genügt um festzustellen, daß der Rat in der letzten Begründungserwägung des angefochtenen Beschlusses zu Recht folgenden Standpunkt eingenommen hat:

„Bei einigen das Unterrichtswesen betreffenden Aspekten dieses Aktionsprogramms kann beim derzeitigen Stand des Gemeinschaftsrechts die Ansicht vertreten werden, daß sie über den Rahmen der gemeinsamen Berufsbildungspolitik gemäß Artikel 128 des Vertrages hinausgehen."

62. Dazu kommt, daß andere Ziele und Bestandteile des Erasmus-Programms als nicht ausschließlich unter Artikel 128 fallend angesehen werden können. Jedenfalls ist der Wortlaut des Erasmus-Beschlusses nicht geeignet, insoweit alle Zweifel zu zerstreuen.

63. Es steht außer Frage, daß die politische Grundlage des Erasmus-Programms die Arbeiten des Ad-hoc-Ausschusses für das „Europa der Bürger" und insbesondere dessen Bericht an den Europäischen Rat von Mailand vom 28. und 29. Juni 1985 [14] sind. Die achte und die neunte Begründungserwägung des angefochtenen Beschlusses beziehen sich ausdrücklich auf das Europa der Bürger, und eines der in Artikel 2 genannten Ziele ist es ausdrücklich, „das Zusammenwirken der Bürger der einzelnen Mitgliedstaaten mit dem Ziel zu verstärken, den Begriff eines Europas der Bürger zu festigen".

64. Das Kapitel 5 dieses Berichts, das den Titel „Jugend, Erziehung, Austausch und Sport" trägt, widmet der Berufsausbildung einen sehr knappen Abschnitt (5.7) und enthält nur den einen Vorschlag,

„daß die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer nationalen Politiken und nach Möglichkeit im Benehmen mit den Unternehmen und Sozialpartnern alles daran setzen sollten, damit alle Jugendlichen, die dies wünschen, zusätzlich zur obligatorischen Schulausbildung eine Berufsausbildung von ein- oder möglichst zweijähriger Dauer erhalten".

65. Gerade diese Maßnahmen der Mitgliedstaaten soll der Beschluß 87/569/EWG des Rates vom 1. Dezember 1987 [15], der in der Rechtssache 56/88 angefochten wird, fördern und ergänzen.

66. Im übrigen ist Kapitel 5 des betreffenden Berichts hauptsächlich dem Austausch von Jugendlichen, seien es Schüler (5.2 und 5.3), Studenten (5.6) oder Berufstätige (5.8), gewidmet. Die vorgeschlagene Zusammenarbeit zwischen Universitäten (5.6) sollte sich in erster Linie auf einen solchen Austausch gründen.

67. Als mindestes läßt sich sagen, ist, daß die dem Austausch somit eingeräumte Bedeutung in der Formulierung des Erasmus-Beschlusses ihren Niederschlag gefunden hat, der in seinem Titel als gemeinschaftliches Aktionsprogramm zur Förderung der *Mobilität* von Hochschulstudenten bezeichnet wird, die er „wesentlich ... erhöhen" soll (Artikel 1 Absatz 1). In der im Amtsblatt C 240 (vom 15. 9. 1988, S. 3) veröffentlichten Mitteilung 88/C 240/03 [16] wird festgestellt, daß das Erasmus-Programm „in erster Linie" darauf abziele, diese Mobilität zu fördern.

14 — Siehe *Bulletin der Europäischen Gemeinschaften*, Beilage 7/85, S. 19 ff.

15 — Beschluß über ein Aktionsprogramm für die Berufsbildung Jugendlicher und zur Vorbereitung der Jugendlichen auf das Erwachsenen- und Erwerbsleben, ABl. L 346 vom 10.12.1987, S. 31.

16 — Erasmus, Finanzielle Unterstützung für Kooperation und Mobilität im Hochschulwesen der Europäischen Gemeinschaft (Akademisches Jahr 1989 — 1990).

68. Ebenso sind die meisten der im Anhang des Erasmus-Beschlusses beschriebenen Aktionen dazu bestimmt, „den gemeinschaftsweiten Austausch von Studenten zu fördern" (Aktion 1 Nr. 1).

69. Abgesehen von den Kontakten, die der Beschluß zwischen dem Verwaltungs- und Lehrpersonal der Hochschulen zwecks eines Vergleichs ihrer Methoden herstellen soll, scheint mir der Standpunkt nicht übertrieben, daß das vorrangige und ursprüngliche Ziel des Erasmus-Programms nicht die unmittelbare Förderung der Berufsausbildung der für das Programm in Frage kommenden Studenten ist, sondern die Entwicklung von Kontakten zwischen Studenten aus verschiedenen Mitgliedstaaten sowie die Erweiterung ihrer persönlichen und nicht so sehr ihrer beruflichen Kenntnisse. Das Erasmus-Programm garantiert jedenfalls nicht, daß das unmittelbare Kennenlernen des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens anderer Mitgliedstaaten (Artikel 2 Ziffer i) stets mit einer Verbesserung der Berufsausbildung einhergeht. Es schließt somit nicht aus, daß Aufenthalte im Ausland ein Ziel an sich sein können, unabhängig von allen Erwägungen in bezug auf die Berufsausbildung.

70. Der Austausch von Personen als solcher fällt mit Sicherheit nicht unter Artikel 128 und kann offensichtlich nur auf der Grundlage von Artikel 235 gefördert werden, wie der Beschluß 88/348/EWG des Rates vom 16. Juni 1988 über ein Aktionsprogramm „Jugend für Europa" zur Förderung des Jugendaustauschs in der Gemeinschaft (ABl. L 158 vom 25.6.1988, S. 42) zeigt.

71. Unter diesen Umständen scheint mir die Annahme kaum vertretbar, daß das unmittelbare Ziel des Erasmus-Programms die Verbesserung der Berufsausbildung an den Hochschulen ist und die Förderung der Mobilität der Studenten nur ein Mittel ist, dies zu erreichen. Selbst wenn ich nicht unbedingt so weit gehen möchte, der Kommission vorzuwerfen, dem Ziel der Förderung dieser Mobilität einen „Anstrich" von Berufsausbildung nur gegeben zu haben, damit der angefochtene Beschluß in den Anwendungsbereich des Artikels 128 fällt, bin ich doch überzeugt, daß dieser gleichermaßen auf die Mobilität von Personen wie auf die Berufsausbildung von Hochschulstudenten abzielt. Auch aus diesem Grund meine ich, daß der Rückgriff auf die zweifache Rechtsgrundlage der Artikel 128 und 235 notwendig gewesen ist[17].

3. Die Begründung für die Heranziehung des Artikels 235

72. Der Rat ist zur Heranziehung des Artikels 235 bereits dann verpflichtet, wenn der betreffende Rechtsakt nur einen einzigen Punkt enthält, der nicht auf eine andere Bestimmung des EWG-Vertrags gestützt werden kann.

73. Wie wir gesehen haben, beziehen sich die in der letzten Begründungserwägung angeführten Gründe (Vorliegen von das Unterrichtswesen betreffenden Aspekten, bei denen die Ansicht vertreten werden kann, daß sie über den Rahmen der gemeinsamen Berufsbildungspolitik hinausgehen) auf einen solchen Punkt.

74. Der Beschluß ist daher als ausreichend begründet anzusehen, selbst wenn darüber hinaus andere Aspekte des Beschlusses zur Rechtfertigung des Rückgriffs auf diesen

17 — Der Gerichtshof hat in seinem Urteil vom 27. September 1988 in der Rechtssache 165/87, Kommission/Rat, ausdrücklich festgestellt, daß, „wenn die Zuständigkeit eines Organs auf zwei Vertragsbestimmungen beruht, das Organ verpflichtet ist, die entsprechenden Rechtsakte auf der Grundlage dieser beiden Bestimmungen zu erlassen" (Randnr. 11).

Artikel hätten angeführt werden können. Der Vorwurf einer unzureichenden Begründung ist daher zurückzuweisen.

75. Höchstvorsorglich, das heißt für den Fall, daß Sie meinen Standpunkt nicht teilen sollten und entscheiden, daß der Rat die für den Erlaß des Erasmus-Programms notwendige Zuständigkeit aus Artikel 128 habe herleiten können, möchte ich noch zu der Frage Stellung nehmen, ob es, wie die Kommission in erster Linie beantragt, möglich ist, „die Hinzufügung des Artikels 235 zur Rechtsgrundlage des Beschlusses 87/327/EWG des Rates sowie die letzte Begründungserwägung dieses Beschlusses, die die Begründung für diese Rechtsgrundlage enthält, für nichtig zu erklären".

76. Eine solche Lösung scheint mir nicht möglich, da die Hinzufügung des Artikels 235, wonach der Beschluß von den Mitgliedstaaten nur einstimmig erlassen werden kann, möglicherweise Auswirkungen auf den Inhalt des Beschlusses selbst gehabt hat. Wenn der Rückgriff auf Artikel 235 nicht gerechtfertigt sein sollte, wäre der Beschluß insgesamt für nichtig zu erklären.

Ergebnis

77. Aus den vorstehenden Ausführungen ergibt sich jedoch, daß der Rat meines Erachtens nicht alle für den Erlaß des Beschlusses 87/327/EWG notwendigen Befugnisse aus Artikel 128 hat herleiten können und sich daher zu Recht auch auf Artikel 235 gestützt hat. Darüber hinaus ist die Hinzufügung dieses Artikels in der letzten Begründungserwägung ausreichend begründet. Infolgedessen schlage ich Ihnen vor, die Klage abzuweisen und der Kommission die Kosten einschließlich der Kosten der Streithelfer aufzuerlegen.