URTEIL DES GERICHTSHOFES
30. März 2004 *

In der Rechtssache C-167/02 P

Willi Rothley, wohnhaft in Rockenhausen (Deutschland),

Marco Pannella, wohnhaft in Rom (Italien),

Marco Cappato, wohnhaft in Mailand (Italien),

Gianfranco Dell'Alba, wohnhaft in Rom,

Benedetto Della Vedova, wohnhaft in Mailand,

Olivier Dupuis, wohnhaft in Rom,

Klaus-Heiner Lehne, wohnhaft in Düsseldorf (Deutschland),

Johannes Voggenhuber, wohnhaft in Wien (Österreich),

* Verfahrenssprache: Deutsch.

Christian von Boetticher, wohnhaft in Pinneberg (Deutschland),

Emma Bonino, wohnhaft in Rom,

Elmar Brok, wohnhaft in Bielefeld (Deutschland),

Renato Brunetta, wohnhaft in Rom,

Udo Bullmann, wohnhaft in Gießen (Deutschland),

Michl Ebner, wohnhaft in Bozen (Italien),

Raina A. Mercedes Echerer, wohnhaft in Wien,

Markus Ferber, wohnhaft in Bobingen (Deutschland),

Francesco Fiori, wohnhaft in Voghera (Italien),

Evelyne Gebhardt, wohnhaft in Mulfingen (Deutschland),

Norbert Glante, wohnhaft in Werder/Havel (Deutschland),

Alfred Gomolka, wohnhaft in Greifswald (Deutschland),

Friedrich-Wilhelm Graefe zu Baringdorf, wohnhaft in Spenge (Deutschland),

Lissy Gröner, wohnhaft in Neustadt (Deutschland),

Ruth Hieronymi, wohnhaft in Bonn (Deutschland),

Magdalene Hoff, wohnhaft in Hagen (Deutschland),

Georg Jarzembowski, wohnhaft in Hamburg (Deutschland),

Karin Jöns, wohnhaft in Bremen (Deutschland),

Karin Junker, wohnhaft in Düsseldorf,

Othmar Karas, wohnhaft in Wien,

Margot Keßler, wohnhaft in Kehmstedt (Deutschland),

Heinz Kindermann, wohnhaft in Strasburg (Deutschland),

Karsten Knolle, wohnhaft in Quedlinburg (Deutschland),

Dieter-Lebrecht Koch, wohnhaft in Weimar (Deutschland),

Christoph Konrad, wohnhaft in Bochum (Deutschland),

Constanze Krehl, wohnhaft in Leipzig (Deutschland),

Wilfried Kuckelkorn, wohnhaft in Bergheim (Deutschland),

Helmut Kuhne, wohnhaft in Soest (Deutschland),

Bernd Lange, wohnhaft in Hannover (Deutschland),

Kurt Lechner, wohnhaft in Kaiserslautern (Deutschland),

Jo Leinen, wohnhaft in Saarbrücken (Deutschland),

Rolf Linkohr, wohnhaft in Stuttgart (Deutschland),

Giorgio Lisi, wohnhaft in Rimini (Italien),

Erika Mann, wohnhaft in Bad Gandersheim (Deutschland),

Thomas Mann, wohnhaft in Schwalbach/Taunus (Deutschland),

Mario Mauro, wohnhaft in Mailand,

Hans-Peter Mayer, wohnhaft in Vechta (Deutschland),

Winfried Menrad, wohnhaft in Schwäbisch Hall (Deutschland),

Peter-Michael Mombaur, wohnhaft in Düsseldorf,

Rosemarie Müller, wohnhaft in Nieder-Olm (Deutschland),

Hartmut Nassauer, wohnhaft in Wolfhagen (Deutschland),

Giuseppe Nistico, wohnhaft in Rom,

Willi Piecyk, wohnhaft in Reinfeld (Deutschland),

Hubert Pirker, wohnhaft in Klagenfurt (Österreich),

Christa Randzio-Plath, wohnhaft in Hamburg,

Bernhard Rapkay, wohnhaft in Dortmund (Deutschland),

Mechtild Rothe, wohnhaft in Bad Lippspringe (Deutschland),

Dagmar Roth-Behrendt, wohnhaft in Berlin (Deutschland),

Paul Rübig, wohnhaft in Wels (Österreich),

Umberto Scapagnini, wohnhaft in Catania (Italien),

Jannis Sakellariou, wohnhaft in München (Deutschland),

Horst Schnellhardt, wohnhaft in Langenstein (Deutschland),

Jürgen Schröder, wohnhaft in Dresden (Deutschland),

Martin Schulz, wohnhaft in Würselen (Deutschland),

Renate Sommer, wohnhaft in Herne (Deutschland),

Ulrich Stockmann, wohnhaft in Bad Kösen (Deutschland),

Maurizio Turco, wohnhaft in Pulsano (Italien),

Guido Viceconte, wohnhaft in Bari (Italien),

Ralf Walter, wohnhaft in Cochem (Deutschland),

Brigitte Wenzel-Perillo, wohnhaft in Leipzig,

Rainer Wieland, wohnhaft in Stuttgart,

Stefano Zappala, wohnhaft in Latina (Italien),

und

Jürgen Zimmerling, wohnhaft in Essen (Deutschland),

Prozessbevollmächtigter: Rechtsanwalt H.-J. Rabe,

Rechtsmittelführer,

betreffend ein Rechtsmittel gegen das Urteil des Gerichts erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften (Fünfte Kammer) vom 26. Februar 2002 in der Rechtssache T-17/00 (Rothley u. a./Parlament, Slg. 2002, II-579) wegen Aufhebung dieses Urteils,

andere Verfahrensbeteiligte:

Europäisches Parlament, vertreten durch J. Schoo und H. Krück als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagter im ersten Rechtszug,

Königreich der Niederlande, vertreten durch H. G. Sevenster als Bevollmächtigte,

Französische Republik,

Rat der Europäischen Union, vertreten durch M. Bauer und I. Díez Parra als Bevollmächtigte,

und

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch H.-P. Hartvig und U. Wölker als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Streithelfer im ersten Rechtszug,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Plenum)

unter Mitwirkung des Präsidenten V. Skouris, der Kammerpräsidenten P. Jann (Berichterstatter), C. Gulmann, J. N. Cunha Rodrigues und A. Rosas, der Richter A. La Pergola, J.-P. Puissochet und R. Schintgen, der Richterinnen F. Macken und N. Colneric sowie des Richters S. von Bahr,

Generalanwalt: F. G. Jacobs,
Kanzler: M.-F. Contet, Hauptverwaltungsrätin,

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der Parteien in der Sitzung vom 23. September 2003,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 20. November 2003,

folgendes

Urteil

1 W. Rothley und 70 weitere Abgeordnete des Europäischen Parlaments (im Folgenden: Kläger) haben mit Rechtsmittelschrift, die am 3. Mai 2002 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 49 der EG-Satzung des Gerichtshofes ein Rechtsmittel gegen das Urteil des Gerichts erster Instanz vom 26. Februar 2002 in der Rechtssache T-17/00 (Rothley u. a./Parlament, Slg. 2002, II-579, im Folgenden: angefochtenes Urteil) eingelegt, durch das ihre Klage wegen Nichtigerklärung des Beschlusses des Parlaments vom 18. November 1999 über die Änderungen seiner Geschäftsordnung (im Folgenden: angefochtene Handlung) im Anschluss an die Interinstitutionelle Vereinbarung vom 25. Mai 1999 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über die internen Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) (ABl. L 136, S. 15, im Folgenden: Interinstitutionelle Vereinbarung) als unzulässig abgewiesen wurde.

Rechtlicher Rahmen

2 Am 28. April 1999 erging der Beschluss 1999/352/EG, EGKS, Euratom der Kommission zur Errichtung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) (ABl. L 136, S. 20).

3 Artikel 1 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Mai 1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) (ABl. L 136, S. 1) bestimmt:

„Das [OLAF] führt in den durch die Verträge oder auf deren Grundlage geschaffenen Organen, Einrichtungen sowie Ämtern und Agenturen ... administrative Untersuchungen durch, die dazu dienen,

— Betrug, Korruption und sonstige rechtswidrige Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft zu bekämpfen;

— zu diesem Zweck schwerwiegende Handlungen im Zusammenhang mit der Ausübung der beruflichen Tätigkeit aufzudecken, die eine Verletzung der Verpflichtungen der Beamten und Bediensteten der Gemeinschaften, die disziplinarisch und gegebenenfalls strafrechtlich geahndet werden kann, oder eine Verletzung der analogen Verpflichtungen der Mitglieder der Organe und Einrichtungen, der Leiter der Ämter und Agenturen und der Mitglieder des Personals der Organe, Einrichtungen sowie Ämter und Agenturen, die nicht dem Statut unterliegen, darstellen können."

4 Artikel 4 der Verordnung Nr. 1073/1999 lautet:

„(1) Das [OLAF] führt in den in Artikel 1 genannten Bereichen administrative Untersuchungen innerhalb der Organe, Einrichtungen sowie Ämter und Agenturen durch (im Folgenden ‚interne Untersuchungen' genannt).

Diese internen Untersuchungen erfolgen unter Einhaltung der Vorschriften der Verträge, insbesondere des Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen, sowie des Statuts unter den Bedingungen und nach den Modalitäten, die in dieser Verordnung und in den von den einzelnen Organen, Einrichtungen sowie Ämtern und Agenturen zu erlassenden einschlägigen Beschlüssen vorgesehen sind. Die Organe stimmen die mit diesen Beschlüssen einzuführende Regelung untereinander ab.

(2) Sofern die Bedingungen nach Absatz 1 eingehalten werden, gilt Folgendes:

— Das [OLAF] erhält ohne Voranmeldung und unverzüglich Zugang zu sämtlichen Informationen und Räumlichkeiten der Organe, Einrichtungen sowie Ämter und Agenturen. Das [OLAF] darf die Rechnungsführung der Organe, Einrichtungen sowie Ämter und Agenturen kontrollieren. Das [OLAF] kann Kopien aller Dokumente und des Inhalts aller Datenträger, die im Besitz der Organe, Einrichtungen sowie Ämter und Agenturen sind, anfertigen oder Auszüge davon erhalten und diese Dokumente und Informationen erforderlichenfalls sicherstellen, um ein mögliches Verschwinden zu verhindern.

— Das [OLAF] kann die Mitglieder der Organe und Einrichtungen, die Leiter der Ämter und Agenturen sowie die Mitglieder des Personals der Organe, Einrichtungen sowie Ämter und Agenturen um mündliche Informationen ersuchen.

...

(6) Unbeschadet der Bestimmungen der Verträge, insbesondere des Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen sowie der Bestimmungen des Statuts umfasst der in Absatz 1 vorgesehene, von den einzelnen Organen, Einrichtungen sowie Ämtern und Agenturen zu fassende Beschluss insbesondere Vorschriften über Folgendes:

a) die Pflicht für die Mitglieder, Beamten und Bediensteten der Organe und Einrichtungen sowie für die Leiter, Beamten und Bediensteten der Ämter und Agenturen, mit den Bediensteten des [OLAF] zu kooperieren und ihnen Auskunft zu erteilen;

b) die Verfahren, an die sich die Bediensteten des [OLAF] bei der Durchführung der internen Untersuchungen zu halten haben, sowie die Wahrung der Rechte der von einer internen Untersuchung betroffenen Personen."

s Artikel 6 Absatz 6 dieser Verordnung bestimmt:

„Die Organe und Einrichtungen tragen dafür Sorge, dass ihre Mitglieder und ihr Personal den Bediensteten des [OLAF] bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben die erforderliche Unterstützung zukommen lassen."

6 Artikel 9 dieser Verordnung lautet:

„(1) Das [OLAF] erstellt nach einer von ihm durchgeführten Untersuchung unter der Verantwortung des Direktors einen Bericht, aus dem insbesondere der festgestellte Sachverhalt, gegebenenfalls die ermittelte Schadenshöhe und die Ergebnisse der Untersuchung, einschließlich der Empfehlungen des Direktors des [OLAF] zu den zweckmäßigen Folgemaßnahmen, hervorgehen.

...

(4) Der nach Abschluss einer internen Untersuchung erstellte Bericht wird mit allen zweckdienlichen Schriftstücken dem betreffenden Organ, der betreffenden Einrichtung oder dem betreffenden Amt oder der betreffenden Agentur übermittelt. Die Organe, Einrichtungen sowie Ämter und Agenturen ergreifen die gemäß den Ergebnissen der internen Untersuchungen erforderlichen Folgemaßnahmen, insbesondere die disziplinarrechtlichen und justitiellen Maßnahmen, und unterrichten den Direktor des [OLAF] innerhalb der von ihm in den Schlussfolgerungen seines Berichts gesetzten Frist über die Folgemaßnahmen der Untersuchungen."

7 Artikel 10 Absätze 2 und 3 der Verordnung Nr. 1073/1999 bestimmt:

„(2) Unbeschadet der Artikel 8, 9 und 11 übermittelt der Direktor des [OLAF] den Justizbehörden des betreffenden Mitgliedstaats die bei internen Untersuchungen vom [OLAF] eingeholten Informationen über gegebenenfalls strafrechtlich zu ahndende Handlungen. Vorbehaltlich der Untersuchungserfordernisse unterrichtet er gleichzeitig den betreffenden Mitgliedstaat.

(3) Unbeschadet der Artikel 8 und 9 kann das [OLAF] dem betreffenden Organ, der betreffenden Einrichtung oder dem betreffenden Amt oder der betreffenden Agentur jederzeit Informationen übermitteln, die es im Laufe interner Untersuchungen erlangt hat."

8 In der Interinstitutionellen Vereinbarung kamen das Parlament, der Rat und die Kommission wie folgt überein: „1. Es wird eine gemeinsame Regelung angenommen, die die erforderlichen Durchführungsbestimmungen zur Erleichterung eines reibungslosen Ablaufs der internen Untersuchungen des [OLAF] bei ihnen enthält. ... 2. Die Regelung gemäß Nummer 1 wird durch einen internen Beschluss gemäß dem dieser Vereinbarung beigefügten Standardbeschluss festgelegt und unmittelbar zur Anwendung gebracht. Sie gehen nur dann von diesem Standardbeschluss ab, wenn dies aufgrund besonderer ihnen eigener Erfordernisse in technischer Hinsicht geboten erscheint."

9 Mit der angefochtenen Handlung wird der Beschluss des Parlaments über die Bedingungen und Modalitäten der internen Untersuchungen zur Bekämpfung von Betrug, Korruption und sonstigen rechtswidrigen Handlungen zum Nachteil der Interessen der Gemeinschaften (im Folgenden: Beschluss des Parlaments über die Bedingungen und Modalitäten der internen Untersuchungen) gebilligt und die Geschäftsordnung des Parlaments folglich geändert. Der genannte Beschluss, der der Geschäftsordnung als Anhang XI beigefügt ist, gibt den Standardbeschluss mit einigen Anpassungen wieder.

10 Artikel 1 Absatz 2 des Beschlusses des Parlaments über die Bedingungen und Modalitäten der internen Untersuchungen lautet:

„Unbeschadet der einschlägigen Bestimmungen der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften, insbesondere des Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen sowie der für ihre Anwendung erlassenen Rechtsvorschriften, arbeiten die Abgeordneten umfassend mit dem [OLAF] zusammen."

11 Artikel 2 Absätze 4 und 5 des Beschlusses sieht vor:

„Die Abgeordneten, die Kenntnis von Tatsachen oder Vorkommnissen gemäß Unterabsatz 1 [Kenntnis von Tatsachen, die mögliche Fälle von Betrug, Korruption oder sonstigen rechtswidrigen Handlungen zum Nachteil der Interessen der Gemeinschaften oder schwerwiegende Vorkommnisse im Zusammenhang mit der Ausübung beruflicher Tätigkeiten vermuten lassen, die eine disziplinarrechtlich und gegebenenfalls strafrechtlich zu ahndende Verletzung der Verpflichtungen der Beamten und Bediensteten der Gemeinschaften oder des nicht dem Statut unterliegenden Personals darstellen können] erhalten, unterrichten den Präsidenten des Europäischen Parlaments oder, falls sie dies für zweckdienlich halten, direkt das [OLAF] hiervon.

Dieser Artikel gilt unbeschadet der Bestimmungen über die Vertraulichkeit, die in Gesetzesvorschriften oder in der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments festgelegt sind."

12 Artikel 3 dieses Beschlusses bestimmt: „Auf Antrag des Direktors des [OLAF] unterstützt das Sicherheitsbüro des Europäischen Parlaments die Bediensteten des [OLAF] bei der Durchführung der Untersuchungen."

13 Artikel 4 des Beschlusses des Parlaments über die Bedingungen und Modalitäten der internen Untersuchungen lautet: „Die Regeln über die parlamentarische Immunität und das Zeugnisverweigerungsrecht des Abgeordneten bleiben davon unberührt."

14 Artikel 5 dieses Beschlusses bestimmt:

„In den Fällen, in denen die Möglichkeit einer persönlichen Implikation eines Abgeordneten ... besteht, ist der Betroffene rasch zu unterrichten, sofern dies nicht die Untersuchung beeinträchtigt. Auf keinen Fall dürfen einen Abgeordneten ... mit Namen nennende Schlussfolgerungen am Ende der Untersuchung gezogen werden, ohne dass ihm Gelegenheit gegeben wurde, sich zu den ihn betreffenden Tatsachen zu äußern.

In den Fällen, in denen aus ermittlungstechnischen Gründen absolute Geheimhaltung gewahrt werden muss und die die Hinzuziehung einer innerstaatlichen Justizbehörde erfordern, kann dem betreffenden Abgeordneten ... mit Zustimmung des Präsidenten ... zu einem späteren Zeitpunkt Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden."

Das angefochtene Urteil

15 Mit Klageschrift, die am 21. Januar 2000 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, haben die Kläger gemäß Artikel 230 Absatz 4 EG Klage auf Nichtigerklärung der angefochtenen Handlung erhoben.

16 Im angefochtenen Urteil hat das Gericht diese Klage für unzulässig erklärt, da die Kläger durch die angefochtene Handlung nicht im Sinne der genannten Vorschrift des EG-Vertrags individuell betroffen seien.

17 Das Gericht hat, erstens, dargelegt, dass die angefochtene Handlung eine generelle Rechtsnorm sei. In Randnummer 61 des angefochtenen Urteils hat es hierzu insbesondere festgestellt:

„[M]it der angefochtenen Handlung [wird] allgemein das Ziel verfolgt, festzulegen, unter welchen Bedingungen das Parlament mit dem OLAF kooperiert, um den reibungslosen Ablauf der Untersuchungen in diesem Organ zu erleichtern. Entsprechend diesem Ziel befasst sie sich mit der Situation der [Abgeordneten] als Inhaber von Rechten und Träger von Pflichten und enthält für sie besondere Vorschriften u. a. für den Fall, dass sie in eine Untersuchung des OLAF verwickelt werden oder Kenntnis von Tatsachen erlangen sollten, die mögliche Fälle von Betrug, Korruption oder sonstige rechtswidrige Handlungen zum Nachteil der Interessen der Gemeinschaften oder schwerwiegende Vorkommnisse im Zusammenhang mit der Ausübung beruflicher Tätigkeiten vermuten lassen, die eine disziplinarrechtlich oder strafrechtlich zu ahndende Pflichtverletzung darstellen können. Die angefochtene Handlung gilt unterschiedslos für diejenigen, die im Zeitpunkt ihres Inkrafttretens [Abgeordnete] sind, wie für diejenigen, die zu einem späteren Zeitpunkt diese Funktion ausüben. Sie gilt somit unbefristet, hat einen objektiven Tatbestand und erzeugt Rechtswirkungen gegenüber allgemein und abstrakt umschriebenen Personengruppen."

18 Zweitens hat das Gericht in den Randnummern 63 bis 74 des angefochtenen Urteils Folgendes entschieden:

„63 Nach der Rechtsprechung kann allerdings unter bestimmten Umständen eine Bestimmung einer generellen Rechtsnorm einzelne Beteiligte individuell betreffen (Urteile des Gerichtshofes vom 16. Mai 1991 in der Rechtssache C-358/89, Extramet Industrie/Rat, Slg. 1991, I-2501, Randnr. 13, und vom 18. Mai 1994 in der Rechtssache C-309/89, Codorniu/Rat, Slg. 1994, I-1853, Randnr. 19). In einem solchen Fall kann eine Gemeinschaftshandlung gleichzeitig eine generelle Norm und in Bezug auf einzelne Beteiligte eine Entscheidung sein (Urteil des Gerichts vom 13. Dezember 1995 in den Rechtssachen T-481/93 und T-484/93, Exporteurs in Levende Varkens u. a./

Kommission, Slg. 1995, II-2941, Randnr. 50). Dies ist der Fall, wenn die fragliche Handlung eine natürliche oder juristische Person wegen bestimmter persönlicher Eigenschaften oder besonderer, sie aus dem Kreis aller übrigen Personen heraushebender Umstände berührt (Urteil Codorniu/Rat, Randnr. 20).

64 Im Licht dieser Rechtsprechung ist zu prüfen, ob solche Umstände hier vorliegen und ob sie es ermöglichen, die Kläger auf ähnliche Weise zu individualisieren, wie es beim Adressaten einer Entscheidung der Fall wäre.

65 Hierzu haben die Kläger vorgebracht, als [Abgeordnete] im Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Handlung gehörten sie einem abgeschlossenen Kreis namentlich identifizierbarer Personen an. Dass sich die Personen, für die eine Maßnahme gilt, nach Zahl und Identität bestimmen lassen, bedeutet jedoch für sich allein nicht, dass diese Personen durch die Maßnahme individuell betroffen sind, sofern diese auf sie aufgrund eines objektiven Tatbestands rechtlicher oder tatsächlicher Art anwendbar ist, den die fragliche Handlung bestimmt (vgl. z. B. Urteil des Gerichtshofes vom 11. Juli 1968 in der Rechtssache 6/68, Zuckerfabrik Watenstedt/Rat, Slg. 1968, 595, 605 und 606, und Beschlüsse des Gerichtshofes vom 23. November 1995 in der Rechtssache C-10/95 P, Asocarne/Rat, Slg. 1995, I-4149, Randnr. 30, und [vom 24. April 1996 in der Rechtssache C-87/85 P] CNPAAP/Rat, [Slg. 1996, I-2003], Randnr. 34).

66 Die angefochtene Handlung berührt, wie bereits dargelegt, die Kläger nur aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer allgemein und abstrakt umschriebenen Personengruppe. Sie beruht nicht auf dem Wunsch des Parlaments, einen speziell die Kläger betreffenden Einzelfall zu regeln. Im Übrigen ist weder von den Klägern geltend gemacht worden noch haben sie Belege dafür erbracht, dass der Erlass der angefochtenen Handlung ihre Rechtsstellung verändere und sie gegenüber den anderen [Abgeordneten] in besonderer Weise berühre.

67 Auch die Zugehörigkeit zu einer der beiden Personengruppen, an die sich die angefochtene Handlung richtet — nämlich zum einen die Gesamtheit der Beamten und sonstigen Beschäftigten des Parlaments und zum anderen [die Abgeordneten] —, genügt nicht, um die Kläger zu individualisieren, da diese beiden Gruppen allgemein und abstrakt umschrieben sind. ...

...

71 Zu prüfen ist noch, ob im vorliegenden Fall die Rechtsprechung anwendbar ist, wonach Nichtigkeitsklagen gegen eine generelle Rechtsnorm zulässig sind, wenn ihr Urheber kraft einer höherrangigen Rechtsnorm zur Berücksichtigung der besonderen Lage der Kläger verpflichtet war (vgl. in diesem Sinne Urteile des Gerichtshofes vom 17. Januar 1985 in der Rechtssache 11/82, Piraiki-Patraiki/Kommission, Slg. 1985, 207, Randnrn. 11 bis 32, vom 26. Juni 1990 in der Rechtssache C-152/88, Sofrimport/Kommission, Slg. 1990, I-2477, Randnrn. 11 bis 13, vom 11. Februar 1999 in der Rechtssache C-390/95 P, Antillean Rice Mills u. a./Kommission, Slg. 1999, I-769, Randnrn. 25 bis 30, sowie des Gerichts vom 17. Juni 1998 in der Rechtssache T-135/96, UEAPME/Rat, Slg. 1998, II-2335, Randnr. 90).

72 Im vorliegenden Fall haben die Kläger in der Sache vorgetragen, dass die angefochtene Handlung ihre Unabhängigkeit und die Immunität beeinträchtige, die ihnen nach dem Protokoll über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Gemeinschaften zustehe. Dieses Protokoll gilt für die [Abgeordneten] jedoch nur allgemein und enthält keine Vorschrift, die ausdrücklich die parlamentsinternen Untersuchungen regelt. ...

73 Wie es in der einstweiligen Anordnung (Randnummer 107 des Beschlusses [vom 2. Mai 2000 in der Rechtssache T-17/00 R] Rothley u. a./Parlament [Slg. 2000, II-2085]) heißt, kann die Gefahr, dass das OLAF im Rahmen einer Untersuchung eine Handlung vornimmt, die die jedem [Abgeordneten]

zustehende Immunität beeinträchtigt, nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden. In einem solchen Fall verfügt jedoch jede[r Abgeordnete, der] von einer Handlung dieser Art betroffen ist und sich dadurch belastet fühlt, über den im EG-Vertrag vorgesehenen gerichtlichen Rechtsschutz und die dort vorgesehenen Klagearten.

74 Jedenfalls kann diese Gefahr keine Änderung des in den Artikeln 230 EG, 234 EG und 235 EG geregelten Rechtsschutz- und Verfahrenssystems erlauben, das den Gemeinschaftsgerichten die Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Handlungen der Organe überträgt. Sie macht eine Nichtigkeitsklage einer oder mehrerer natürlicher oder juristischer Personen, die nicht die Voraussetzungen des Artikels 230 Absatz 4 EG erfüllen, nicht zulässig (Beschlüsse Asocarne/Rat, Randnr. 26, und CNPAAP/Rat, Randnr. 38)."

Zum Rechtsmittel

19 Die Kläger beantragen, das angefochtene Urteil aufzuheben, ihren Klageanträgen stattzugeben oder, hilfsweise, den Rechtsstreit an das Gericht zurückzuverweisen und dem Parlament die Kosten beider Instanzen aufzuerlegen.

20 Sie stützen ihr Rechtsmittel auf zwei Rechtsmittelgründe. Zum einen habe das Gericht Artikel 230 Absatz 4 EG dadurch verletzt, dass es ihre Klage mit der Begründung für unzulässig erklärt habe, sie seien von der angefochtenen Handlung nicht individuell betroffen, und zum anderen habe es gegen das Prinzip des effektiven Rechtsschutzes verstoßen.

21 Das Parlament, das Königreich der Niederlande, der Rat und die Kommission beantragen, das Rechtsmittel zurückzuweisen und den Klägern die Kosten aufzuerlegen.

Zum ersten Rechtsmittelgrund

22 Der erste Rechtsmittelgrund besteht aus drei Teilen.

23 Mit dem ersten Teil dieses Rechtsmittelgrundes tragen die Kläger vor, das Gericht habe es zu Unrecht zur Sachurteilsvoraussetzung gemacht, dass sie von der angefochtenen Handlung individuell betroffen seien.

24 Aus den Randnummern 67 bis 69 des Beschlusses des Präsidenten des Gerichts vom 25. November 1999 in der Rechtssache T-222/99 R (Martinez und de Gaulle/Parlament, Slg. 1999, II-3397) ergebe sich, dass bei Vorliegen eines Beschlusses des Parlaments, der, wie die angefochtene Handlung, über den Rahmen der rein internen Organisation dieser Institution hinausgehe und unmittelbare Wirkungen für die Abgeordneten habe, diese klagebefugt seien, ohne dass es auf die Frage ankäme, ob sie durch die betreffende Handlung individuell betroffen seien.

25 Jedoch ist festzustellen, wie sich bereits aus dem Wortlaut des Artikels 230 Absatz 4 EG sowie aus der ständigen Rechtsprechung ergibt, dass eine natürliche oder juristische Person nur befugt ist, eine Nichtigkeitsklage gegen eine nicht an sie gerichtete Entscheidung zu erheben, wenn sie von dieser nicht nur unmittelbar, sondern auch individuell betroffen ist (vgl. insbesondere Urteil Piraiki-Patraiki/Kommission, Randnr. 5). Mit einer Auslegung dieser Vorschrift, die zum Wegfall dieser letzteren, im EG-Vertrag ausdrücklich vorgesehenen Voraussetzung führen würde, würden die den Gemeinschaftsgerichten im EG-Vertrag verliehenen Befugnisse überschritten (vgl. insbesondere Urteil vom 25. Juli 2002 in der Rechtssache C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores/Rat, Slg. 2002, I-6677, Randnr. 44).

26 Mit dem zweiten Teil ihres ersten Rechtsmittelgrundes tragen die Kläger vor, das Gericht habe dadurch einen Rechtsfehler begangen, dass nach den Randnummern 66 und 67 des angefochtenen Urteils aus dem Umstand, dass sie als Abgeordnete im Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Handlung einem abgeschlossenen Kreis namentlich identifizierbarer Personen angehörten, nicht geschlossen werden könne, dass sie von dieser im Sinne des Artikels 230 Absatz 4 EG individuell betroffen seien.

27 Nach ständiger Rechtsprechung verliert ein genereller Rechtsakt seinen Normcharakter nicht dadurch, dass sich die Personen, auf die er in einem gegebenen Zeitpunkt anzuwenden ist, der Zahl nach oder sogar namentlich mehr oder weniger genau bestimmen lassen, sofern nur feststeht, dass der Rechtsakt nach seiner Zweckbestimmung aufgrund eines objektiven Tatbestands rechtlicher oder tatsächlicher Art anwendbar ist, den er festlegt (vgl. insbesondere Urteile vom 24. Februar 1987 in der Rechtssache 26/86, Deutz und Geldermann/Rat, Slg. 1987, 941, Randnr. 8, und Codorniu/Rat, Randnr. 18).

28 Von einem solchen Rechtsakt sind Personen nur dann individuell betroffen, wenn sie in ihrer Rechtsstellung wegen bestimmter persönlicher Eigenschaften oder aufgrund von Umständen betroffen sind, die sie aus dem Kreis aller übrigen Personen herausheben und sie dadurch in ähnlicher Weise individualisieren wie einen Adressaten (vgl. insbesondere Urteile Deutz und Geldermann/Rat, Randnr. 9, und Unión de Pequeños Agricultores/Rat, Randnr. 36).

29 In Randnummer 61 des angefochtenen Urteils hat das Gericht ausgeführt, dass mit der angefochtenen Handlung allgemein das Ziel verfolgt werde, festzulegen, unter welchen Bedingungen das Parlament mit dem OLAF kooperiere, und dass sie sich entsprechend diesem Ziel mit der Situation der Abgeordneten als Inhaber von Rechten und Träger von Pflichten befasse. Dabei gelte sie unterschiedslos für diejenigen, die im Zeitpunkt ihres Inkrafttretens Abgeordnete seien, wie für

diejenigen, die zu einem späteren Zeitpunkt diese Funktion ausübten. Es hat daraus zu Recht gefolgert, dass die Handlung unbefristet gelte, einen objektiven Tatbestand habe und Rechtswirkungen gegenüber allgemein und abstrakt umschriebenen Personengruppen erzeuge.

30 Somit hat das Gericht dadurch keinen Rechtsfehler begangen, dass es in Randnummer 66 des angefochtenen Urteils, die in Verbindung mit dessen Randnummer 61 zu sehen ist, entschieden hat, dass die angefochtene Handlung die Kläger nur aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer allgemein und abstrakt umschriebenen Personengruppe berühre, ohne sie gegenüber anderen Abgeordneten in besonderer Weise zu berühren.

31 Mit dem dritten Teil des ersten Rechtsmittelgrundes tragen die Kläger vor, das Gericht habe dadurch einen Rechtsfehler begangen, dass nach den Randnummern 72 bis 74 des angefochtenen Urteils im vorliegenden Fall die in Randnummer 71 dieses Urteils genannte Rechtsprechung nicht anwendbar sei, wonach eine Klage gegen eine generelle Rechtsnorm zulässig sei, wenn ihr Urheber kraft einer höherrangigen Rechtsnorm zur Berücksichtigung der besonderen Lage eines Klägers verpflichtet gewesen sei.

32 Die Unabhängigkeit der Abgeordneten bei der Ausübung ihres Mandats, die Immunität und die Geheimhaltungspflicht, die sie als Mitglied eines Untersuchungsausschusses treffe, seien sämtlich Rechte, die durch höherrangige Rechtsnormen begründet seien. Da die angefochtene Handlung diese Rechte in mehrfacher Hinsicht verkenne, müsse die Klage gegen diese Handlung zulässig sein.

33 Vorab ist hierzu festzustellen, dass der Gerichtshof mit den in Randnummer 71 des angefochtenen Urteils genannten Urteilen, die das Gericht nach Ansicht der Kläger verkannt hat, die in Randnummer 28 des vorliegenden Urteils bestätigte Auslegung des Artikels 230 Absatz 4 EG nicht in Frage stellen wollte.

34 So bestätigte der Gerichtshof in den Randnummern 5, 11 und 19 des Urteils Piraiki-Patraiki/Kommission zunächst diese Auslegung, stellte insbesondere fest, dass die seinerzeitigen Kläger dadurch, dass sie vor Erlass der streitigen Entscheidung Verträge geschlossen hätten, die während der von dieser Entscheidung erfassten Monate hätten abgewickelt werden sollen, aus dem Kreis aller übrigen von dieser Entscheidung betroffenen Personen herausgehoben würden, da der Erlass der Entscheidung die Erfüllung ihrer Verträge ganz oder teilweise unmöglich gemacht habe, und erklärte dann die Klage für zulässig.

35 Ebenso stellte der Gerichtshof zunächst fest, dass die Gemeinschaftsvorschriften die Kommission dazu verpflichteten, beim Erlass der streitigen Maßnahmen der besonderen Lage der Erzeugnisse Rechnung zu tragen, die sich auf dem Weg nach der Gemeinschaft befänden, und entschied dann in Randnummer 11 des Urteils Sofrimport/Kommission, dass nur bestimmte Importeure chilenischer Äpfel sich in dieser Lage befänden, so dass sie eine geschlossene, aus dem Kreis aller übrigen Importeure solcher Äpfel hinreichend herausgehobene Gruppe bildeten, die sich nach dem Inkrafttreten der beanstandeten Aussetzungsmaßnahmen nicht mehr erweitern könne.

36 Schließlich führte der Gerichtshof in Randnummer 28 des Urteils Antillean Rice Mills u. a./Kommission aus, dass auf der Grundlage der Besonderheiten der Lage eines Einzelnen im Verhältnis zu allen anderen betroffenen Personen zu ermitteln sei, welchen Rechtsschutz dieser im Rahmen des Artikels 173 Absatz 4 EG-Vertrag (jetzt Artikel 230 Absatz 4 EG) genieße.

37 Was die Kläger im vorliegenden Fall betrifft, so befinden sie sich insbesondere aufgrund der Erwägungen in den Randnummern 29 und 30 des vorliegenden Urteils und auch unter dem Blickwinkel der Rechte und der Pflichten, die ihre Stellung ausmachen und auf die sie sich berufen, nicht in einer besonderen Lage, die sie von anderen von der angefochtenen Handlung betroffenen Personen unterscheiden könnte, da diese nicht an sie gerichtet ist und sie nur aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer allgemein und abstrakt umschriebenen Personengruppe —

den gegenwärtigen und künftigen Abgeordneten — betrifft. Im Gegensatz zu dem, was die Kläger weiter vortragen, und so wie das Gericht zu Recht in Randnummer 67 des angefochtenen Urteils entschieden hat, steht dem im vorliegenden Fall nicht entgegen, dass die angefochtene Handlung auch auf andere allgemein und abstrakt umschriebene Personengruppen, wie das gesamte statutäre und nichtstatutäre Personal des Parlaments, anzuwenden ist.

38 Daher beging das Gericht keinen Rechtsfehler, als es die in Randnummer 71 des angefochtenen Urteils angeführte Rechtsprechung auf den vorliegenden Fall nicht angewendet hat.

39 Da keiner seiner drei Teile begründet ist, ist der erste Rechtsmittelgrund somit zurückzuweisen.

Zum zweiten Rechtsmittelgrund

Vorbringen der Kläger

40 Mit dem zweiten Rechtsmittelgrund tragen die Kläger vor, das Gericht habe, indem es ihre Klage für unzulässig erklärt habe, den Grundsatz des Rechts auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz verkannt. Insbesondere habe das Gericht in Randnummer 73 des angefochtenen Urteils zu Unrecht angenommen, dass jeder Abgeordnete bei Beeinträchtigung seiner individuellen Immunität durch eine Handlung von OLAF über den im EG-Vertrag vorgesehenen gerichtlichen Rechtsschutz und die dort vorgesehenen Klagearten verfüge.

41 Erstens belasteten sie die Kooperations- und Mitteilungspflichten der Abgeordneten gegenüber OLAF sowie die Pflicht, eine Untersuchung von OLAF zu dulden — alles Pflichten, die sich aus der angefochtenen Handlung ergäben, — unmittelbar; diese Pflichten bedürften keines Durchführungsakts, der Gegenstand einer Klage sein könnte.

42 Zweitens würden die Ermittlungsbefugnisse des OLAF unmittelbar auf der Grundlage von Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1073/1999 ausgeübt, ohne dass Rechtsakte erforderlich wären, die Gegenstand einer Klage sein könnten. Auch die Übermittlung der Ergebnisse der von OLAF durchgeführten Untersuchungen werde nach den Artikeln 9 und 10 der Verordnung Nr. 1073/1999 unmittelbar durchgeführt, ohne dass eine Rechtsschutzmöglichkeit bestehe. Da das OLAF außerdem von der Kommission vollständig unabhängig sei, könne diese keine Handlung, die das Vorgehen dieses Amtes betreffe, erlassen, die Gegenstand einer Nichtigkeitsklage sein könnte.

43 Drittens könnten Verfahrensfehler, mit denen von OLAF getroffene Maßnahmen behaftet seien, auch nicht später in einem nationalen Verfahren gerügt werden, das sich an eine Untersuchung anschließe, da die mitgliedstaatlichen Gerichte für die Kontrolle solcher Handlungen auch bei der Überprüfung der Entscheidungen nationaler Behörden nicht zuständig seien. Im Übrigen seien sie weder zuständig, Rechtsakte im Hinblick auf die Tätigkeit von OLAF zu erlassen, noch dazu berufen, Maßnahmen zu ergreifen, die sich auf gemeinschaftsrechtliche Normen stützten, die diese Tätigkeit beträfen.

44 Dass die Kläger somit keinerlei Möglichkeit hätten, die Ungültigkeit der angefochtenen Handlung entweder inzident vor dem Gemeinschaftsrichter nach Artikel 241 EG oder vor den nationalen Gerichten geltend zu machen und diese zu veranlassen, dem Gerichtshof Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen, hätte das Gericht veranlassen müssen, die Klage für zulässig zu erklären. Damit hätte es, entgegen den Feststellungen in Randnummer 74 des angefochtenen Urteils, keine

Änderung des im EG-Vertrag vorgesehenen Rechtsschutzsystems vorgenommen, sondern nur Artikel 230 Absatz 4 EG im Licht des Prinzips des effektiven Rechtsschutzes richtig ausgelegt (siehe Urteil Unión de Pequeños Agricultores/Rat, Randnrn. 40 und 44).

45 Des Näheren tragen die Kläger vor, dieses Prinzip hätte das Gericht veranlassen müssen, die gegenwärtige Auslegung der Voraussetzung in Artikel 230 Absatz 4 EG zu erweitern, so dass ein Einzelner als von einer generellen Gemeinschaftshandlung individuell betroffen zu betrachten wäre, wenn zumindest wahrscheinlich sei, dass diese aufgrund seiner persönlichen Umstände erhebliche nachteilige Auswirkungen auf seine Interessen habe, oder wenn die Maßnahme seine Rechtsstellung unzweifelhaft gegenwärtig beeinträchtige, indem sie seine Rechte einschränke oder ihm Pflichten auferlege.

Würdigung durch den Gerichtshof

46 Vorab ist darauf hinzuweisen, dass der EG-Vertrag mit den Artikeln 230 EG und 241 EG einerseits und Artikel 234 EG andererseits ein vollständiges System von Rechtsbehelfen und Verfahren geschaffen hat, das die Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Handlungen der Organe, mit der der Gemeinschaftsrichter betraut ist, gewährleisten soll. Nach diesem System haben natürliche oder juristische Personen, die wegen der Zulässigkeitsvoraussetzungen des Artikels 230 Absatz 4 EG generelle Gemeinschaftshandlungen nicht unmittelbar anfechten können, die Möglichkeit, je nach den Umständen des Falles die Ungültigkeit solcher Handlungen entweder inzident nach Artikel 241 EG vor dem Gemeinschaftsrichter oder aber vor den nationalen Gerichten geltend zu machen und diese Gerichte, die nicht selbst die Ungültigkeit der genannten Handlungen feststellen können, zu veranlassen, dem Gerichtshof Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen (Urteil Unión de Pequeños Agricultores/Rat, Randnr. 40, und dort aufgeführte Rechtsprechung).

47 Wie in Randnummer 25 des vorliegenden Urteils festgestellt, hat der Gerichtshof entschieden, dass nach dem durch den EG-Vertrag geschaffenen System der Rechtmäßigkeitskontrolle eine natürliche oder juristische Person nur dann Klage gegen eine Verordnung erheben könne, wenn sie nicht nur unmittelbar, sondern auch individuell betroffen sei. Diese Voraussetzung sei zwar im Licht des Grundsatzes eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes unter Berücksichtigung der Umstände, die einen Kläger individualisieren könnten, auszulegen; doch würden mit einer Auslegung, die zum Wegfall der im EG-Vertrag ausdrücklich vorgesehenen fraglichen Voraussetzung führen würde, die den Gemeinschaftsgerichten im EG-Vertrag verliehenen Befugnisse überschritten (Urteil Unión de Pequeños Agricultores/Rat, Randnr. 44, und dort aufgeführte Rechtsprechung).

48 Im vorliegenden Fall gibt es keine Anhaltspunkte dafür, dass die Kläger keinen effektiven gerichtlichen Rechtsschutz hätten, wenn eine Nichtigkeitsklage gegen die angefochtene Handlung vor dem Gemeinschaftsrichter nicht zulässig ist.

49 Denn wie das Parlament und die Kommission sowie in Nummer 56 seiner Schlussanträge der Generalanwalt ausführen, sehen zum einen die Vorschriften der angefochtenen Handlung über die Zusammenarbeit mit dem OLAF oder die Information von OLAF, was auch immer ihre genaue Bedeutung ist, nur solche Pflichten der Abgeordneten vor, bei denen es in erster Linie diesen obliegt, im Einzelfall zu entscheiden, ob sie ihnen nachkommen oder ihnen, wenn sie der Überzeugung sind, dass sie das ohne Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht tun können, nicht nachkommen. Wenn im Einzelfall ein Abgeordneter diese letztere Haltung einnimmt, können eventuelle beschwerende Maßnahmen des Parlaments

gegen diesen Abgeordneten grundsätzlich Gegenstand einer gerichtlichen Überprüfung sein.

50 Zum anderen lässt sich entgegen dem Vorbringen der Kläger bei verschiedenen Maßnahmen, die das OLAF in Ausübung seiner Untersuchungsbefugnisse treffen könnte, nicht annehmen, dass ein Abgeordneter, der von diesen Maßnahmen besonders betroffen wäre, hiergegen keinen effektiven gerichtlichen Rechtsschutz hätte. Im Rahmen der vorliegenden Rechtssache erscheint es weder möglich noch erforderlich, alle denkbaren Fälle zu prüfen. Jedoch ist darauf hinzuweisen, wie es der Generalanwalt in Nummer 62 seiner Schlussanträge zu Recht tut, dass die Vorschriften über die Zuständigkeit der Gemeinschaftsgerichte — sei es über die Erhebung von Klagen bei ihnen oder über die Befassung des Gerichtshofes durch ein Vorabentscheidungsersuchen eines nationalen Gerichts — insbesondere im Licht des Grundsatzes des effektiven Rechtsschutzes auszulegen sind (Urteil Unión de Pequeños Agricultores/Rat, Randnrn. 41, 42 und 44).

51 Außerdem widerspricht es den vom Gericht in den Randnummern 73 und 74 des angefochtenen Urteils getroffenen Feststellungen nicht, dass eine solche gerichtliche Kontrolle nachträglich stattfindet. Denn wie das Gericht festgestellt hat, erlaubt die Gefahr, dass das OLAF im Rahmen einer Untersuchung eine Handlung vornimmt, die die jedem Abgeordneten zustehende Immunität beeinträchtigt, keine Änderung des im EG-Vertrag geregelten Rechtsschutz- und Verfahrenssystems, das den Gemeinschaftsgerichten die Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Handlungen der Organe überträgt.

52 Aus alledem folgt, dass das Gericht das Prinzip des effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes nicht verkannt hat, als es die Klage mit der Begründung für unzulässig erklärt hat, dass die Kläger durch die angefochtene Entscheidung nicht im Sinne des Artikels 230 Absatz 4 EG individuell betroffen seien.

53 Daher ist dem zweiten Rechtsmittelgrund nicht stattzugeben.

54 Da beide von den Klägern vorgetragenen Rechtsmittelgründe nicht durchgreifen, muss das Rechtsmittel insgesamt zurückgewiesen werden.

Kosten

55 Nach Artikel 122 Absatz 1 der Verfahrensordnung entscheidet der Gerichtshof über die Kosten, wenn das Rechtsmittel zurückgewiesen wird. Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung, der nach Artikel 118 auf das Rechtsmittelverfahren entsprechende Anwendung findet, ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Nach Artikel 69 § 4 tragen die Mitgliedstaaten und die Organe, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten.

56 Da das Rechtsmittel zurückgewiesen wurde und das Parlament dies beantragt hat, sind den Klägern ihre eigenen sowie die Kosten des Parlaments aufzuerlegen. Das Königreich der Niederlande, der Rat und die Kommission haben ihre eigenen Kosten zu tragen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Plenum)

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Das Rechtsmittel wird zurückgewiesen.**

2. **Die Kläger tragen ihre eigenen Kosten sowie die des Europäischen Parlaments.**

3. **Das Königreich der Niederlande, der Rat der Europäischen Union und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften tragen ihre eigenen Kosten.**

Skouris Jann Gulmann

Cunha Rodrigues Rosas La Pergola

Puissochet Schintgen Macken

Colneric von Bahr

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 30. März 2004.

Der Kanzler Der Präsident

R. Grass V. Skouris