

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
FRANCIS G. JACOBS
vom 3. Oktober 2002 ¹

Inhaltsverzeichnis

Einführung	I-7291
Sachverhalt	I-7292
Das einschlägige Gemeinschaftsrecht	I-7293
Der EG-Vertrag	I-7293
Der Euratom-Vertrag	I-7295
Die Satzung der EIB	I-7296
Beschluss zur Errichtung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung	I-7300
Die Verordnungen über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung	I-7302
Interinstitutionelle Vereinbarung über die internen Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung	I-7306
Der angefochtene Beschluss	I-7307
Verfahren und Anträge der Parteien	I-7310
Fragestellung	I-7311
Zulässigkeit	I-7311
Zusammenfassung des Vorbringens der Beteiligten	I-7311
Erörterung	I-7314
— Zulässigkeit nach Artikel 237 Buchstabe b EG	I-7314
— Zulässigkeit der Rügen bezüglich der Verordnung Nr. 1074/1999	I-7318
— Wird mit der Klage der Kommission die Feststellung der Untätigkeit begehrt? ...	I-7319
Finden die Verordnungen Nr. 1073/1999 und Nr. 1074/1999 auf die EIB Anwendung? .	I-7319
Verstößt der angefochtene Beschluss gegen die Verordnungen Nr. 1073/1999 und Nr. 1074/1999?	I-7320

1 — Originalsprache: Englisch.

Sind die Verordnungen Nr. 1073/1999 und Nr. 1074/1999 für unanwendbar zu erklären?	I-7321
Unabhängigkeit	I-7322
Die Rechtsgrundlage der Verordnung Nr. 1073/1999	I-7329
Die Rechtsgrundlage der Verordnung Nr. 1074/1999	I-7331
Verhältnismäßigkeit	I-7334
Die Begründungspflicht nach Artikel 253 EG und Artikel 162 EA	I-7339
Ergebnis	I-7341

Einführung

1. Im vorliegenden Fall begehrt die Kommission, den Beschluss des Direktoriums der Europäischen Investitionsbank vom 10. November 1999 (im Folgenden: EIB) über die Zusammenarbeit mit dem Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF)² für nichtig zu erklären. Die Kommission — unterstützt vom Rat, dem Europäischen Parlament und der niederländischen Regierung — trägt vor, der Beschluss verstoße gegen die Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Mai 1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF)³ und gegen die Verordnung (Euratom) Nr. 1074/1999 des Rates vom 25. Mai 1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF)⁴. Die EIB macht in erster Linie geltend, die Klage sei unzulässig, da der Gerichtshof nach den Artikeln 230 EG und 237 EG nicht zuständig sei, die Rechtmäßigkeit von Be-

schlüssen des Direktoriums der EIB auf Antrag der Kommission zu überprüfen. Hilfsweise ersucht die EIB den Gerichtshof, die Verordnungen Nr. 1073/1999 und Nr. 1074/1999 nach Artikel 241 EG und Artikel 156 EA für unanwendbar zu erklären i) wegen fehlender Rechtsgrundlage, ii) wegen Verstoßes gegen die der EIB im EG-Vertrag verliehenen Unabhängigkeit, iii) wegen Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und iv) wegen Verletzung der in Artikel 253 EG und Artikel 162 EA geregelten Begründungspflicht.

2. Die Sache wirft eine Reihe wichtiger Fragen auf, insbesondere zum Umfang der Zuständigkeit des Gerichtshofes für die Kontrolle von Beschlüssen der Organe der EIB, zum Umfang der Zuständigkeit der Kommission für Maßnahmen nach Artikel 280 EG und Artikel 203 EA zur Bekämpfung von Betrügereien und sonstigen gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft gerichteten rechtswidrigen Handlungen sowie zum Verhältnis zwischen der EIB und den Europäischen Gemeinschaften.

2 — Der Beschluss wurde nicht im Amtsblatt veröffentlicht. Er wurde jedoch der Kommission, dem Rat und dem Europäischen Parlament mit Schreiben vom 16. November 1999 mitgeteilt. Dem Schreiben war ein Papier beigelegt, in dem die für die Untersuchung von Betrugsdelikten innerhalb der EIB relevanten Bestimmungen und Verfahren schwerpunktmäßig dargestellt wurden.

3 — ABl. L 136, S. 1 (im Folgenden: Verordnung Nr. 1073/1999).

4 — ABl. L 136, S. 8 (im Folgenden: Verordnung Nr. 1074/1999).

3. Der vorliegende Fall weist Gemeinsamkeiten mit der Rechtssache Kommission/EZB⁵ auf. Zur Vermeidung unnötiger Wiederholungen werde ich gegebenenfalls auf meine Schlussanträge in jener Rechtssache verweisen⁶.

Sachverhalt

4. Eine ausführliche Darstellung des rechtlichen und tatsächlichen Rahmens, in dem die hier fraglichen Verordnungen erlassen wurden, findet sich in meinen Schlussanträgen in der Rechtssache Kommission/EZB⁷. Es soll hier der Hinweis genügen, dass jedes Jahr beträchtliche Beträge der Gemeinschaftsmittel infolge von Betrug und anderen Unregelmäßigkeiten, die von natürlichen und juristischen Personen begangen werden, verloren gehen und dass die Gemeinschaftsorgane und die Mitgliedstaaten i) der Gemeinschaft eine ausdrückliche Rechtsgrundlage für Maßnahmen auf dem Gebiet der Betrugsbekämpfung gegeben haben⁸, ii) Verwaltungsstrukturen geschaffen haben⁹ und iii) gesetzgeberische Maßnahmen zur Bekämpfung von betrügerischen Handlungen ergriffen haben, die einzelne

Empfänger von Gemeinschaftsmitteln in den Mitgliedstaaten¹⁰ oder Mitglieder oder Bedienstete der Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft begehren.

5. Hier sind insbesondere die Initiativen der Kommission und der EIB von Bedeutung. Die Kommission gründete erstmals 1987 eine eigene Einheit für die Betrugsbekämpfung (Unité de coordination de la lutte anti-fraude [UCLAF]). Im Jahr 1995 wurde dieser Einheit die Zuständigkeit für alle Aktivitäten der Kommission im Bereich der Betrugsbekämpfung übertragen, einschließlich der Untersuchung von Betrug und anderen Unregelmäßigkeiten, die von Bediensteten der Kommission begangen werden. Zur Verstärkung des Schutzes der finanziellen Interessen der Gemeinschaft und möglicherweise als Antwort auf die an der UCLAF geäußerte Kritik¹¹ schlug die Kommission 1998 vor, eine neue und unabhängige Dienststelle für Betrugsbekämpfung mit der Bezeichnung Amt für Betrugsbekämpfung oder Office de Lutte Anti-Fraude (OLAF)¹² einzurichten. Ursprünglich hatte die Kommission vorgeschlagen, durch eine Verordnung, die auf Artikel 308 EG gestützt ist, das OLAF zu errichten und die näheren Einzelheiten sei-

5 — Rechtssache C-11/00.

6 — Schlussanträge vom 3. Oktober 2002 in der Rechtssache C-11/00 (Kommission/EZB).

7 — Zitiert in Fußnote 6 (Nrn. 3 bis 7).

8 — Artikel 280 EG.

9 — Wegen einer Übersicht über die ergriffenen Initiativen vgl. Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften, Betrugsbekämpfung, Aktionsplan 2001—2003, KOM(2001) 254 endg.

10 — Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 des Rates vom 18. Dezember 1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 312, S. 1) sowie die ausführlicheren Bestimmungen der Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96 des Rates vom 11. November 1996 betreffend die Kontrollen und Überprüfungen vor Ort durch die Kommission zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften vor Betrug und anderen Unregelmäßigkeiten (ABl. L 292, S. 2). Diese Maßnahmen werden insbesondere ergänzt durch das Übereinkommen aufgrund von Artikel K.3 des Vertrages über die Europäische Union über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (ABl. 1995, C 316, S. 49).

11 — Vgl. insbesondere Sonderbericht Nr. 8/98 des Rechnungshofes über die mit der Betrugsbekämpfung befassten Dienststellen der Kommission, insbesondere die Einheit für die Koordinierung der Betrugsbekämpfung UCLAF (Unité de coordination de la lutte anti-fraude), zusammen mit den Antworten der Kommission (ABl. 1998, C 230, S. 1).

12 — Vorschlag für eine Verordnung (EG, Euratom) des Rates zur Einrichtung eines Europäischen Amtes für Untersuchungen zur Betrugsbekämpfung, KOM(1998) 717 endg.

ner Tätigkeit festzulegen; letztlich wurde das OLAF durch einen Beschluss der Kommission errichtet¹³. Allgemeine Vorschriften für die Tätigkeiten des Amtes, zu denen „Externe Untersuchungen“ in den Mitgliedstaaten und „Interne Untersuchungen“ zur Bekämpfung von Betrug innerhalb der Gemeinschaftsorgane und Einrichtungen gehören, wurden in der Verordnung Nr. 1073/1999 niedergelegt, die die erste auf der Grundlage des Artikels 280 Absatz 4 EG ergriffene Maßnahme darstellt¹⁴. Die Verordnung sieht vor, dass die einzelnen Organe und Einrichtungen der Europäischen Gemeinschaft einen Beschluss erlassen, in dem die Verfahren, die das OLAF bei der Durchführung interner Untersuchungen einzuhalten hat, im Einzelnen geregelt werden. Eine interinstitutionelle Vereinbarung, die 1999 zwischen dem Parlament, dem Rat und der Kommission geschlossen wurde, enthält einen Standardbeschluss¹⁵.

6. Innerhalb der EIB liegt die Zuständigkeit für die Betrugsbekämpfung in erster Linie bei dem Internen Auditdienst. Nach den Erklärungen der EIB besteht die wesentliche Aufgabe dieses Dienstes darin, die Eignung und Effektivität der internen Dienste und Verfahren der EIB zu prüfen und zu beurteilen¹⁶. Der Dienst kann fer-

ner besondere Aufgaben wahrnehmen, zu denen die Untersuchung des Betrugsverdachts gemäß den in der Allgemeinen Büroordnung der EIB festgelegten Verfahren gehört¹⁷.

Das einschlägige Gemeinschaftsrecht

Der EG-Vertrag

7. Artikel 9 EG lautet:

„Es wird eine Europäische Investitionsbank errichtet, die nach Maßgabe der Befugnisse handelt, die ihr in diesem Vertrag und der beigefügten Satzung zugewiesen werden.“

8. Artikel 230 EG lautet, soweit von Belang, wie folgt:

„Der Gerichtshof überwacht die Rechtmäßigkeit der gemeinsamen Handlungen des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Handlungen des Rates, der

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

14 — Verordnung Nr. 1073/1999, zitiert in Fußnote 3. Entsprechende Vorschriften wurden für die Europäische Atomgemeinschaft durch die Verordnung (Euratom) Nr. 1074/1999 des Rates vom 25. Mai 1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) (ABl. L 136, S. 8) erlassen.

15 — 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).

16 — Die EIB verweist insoweit auf die Charta des Internen Audits (*Charte de l'audit interne*). Diese Charta ist nicht veröffentlicht.

17 — Dieses Papier ist nicht veröffentlicht.

Kommission und der EZB, soweit es sich nicht um Empfehlungen oder Stellungnahmen handelt, und der Handlungen des Europäischen Parlaments mit Rechtswirkung gegenüber Dritten.

b) die Beschlüsse des Rates der Gouverneure der Europäischen Investitionsbank. Jeder Mitgliedstaat, die Kommission und der Verwaltungsrat der Bank können hierzu nach Maßgabe des Artikels 230 Klage erheben;

Zu diesem Zweck ist der Gerichtshof für Klagen zuständig, die ein Mitgliedstaat, der Rat oder die Kommission wegen Unzuständigkeit, Verletzung wesentlicher Formvorschriften, Verletzung dieses Vertrags oder einer bei seiner Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm oder wegen Ermessensmissbrauchs erhebt.

c) die Beschlüsse des Verwaltungsrats der Europäischen Investitionsbank. Diese können nach Maßgabe des Artikels 230 nur von Mitgliedstaaten oder der Kommission und lediglich wegen Verletzung der Formvorschriften des Artikels 21 Absätze 2 und 5 bis 7 der Satzung der Investitionsbank angefochten werden;

...“

...“

9. Artikel 237 EG lautet:

10. Artikel 280 EG lautet, soweit von Belang, wie folgt:

„Der Gerichtshof ist nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen zuständig in Streitsachen über

„(1) Die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten bekämpfen Betrügereien und sonstige gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft gerichtete rechtswidrige Handlungen mit Maßnahmen nach diesem Artikel, die abschreckend sind und in den Mitgliedstaaten einen effektiven Schutz bewirken.

a) die Erfüllung der Verpflichtungen der Mitgliedstaaten aus der Satzung der Europäischen Investitionsbank. Der Verwaltungsrat der Bank besitzt hierbei die der Kommission in Artikel 226 übertragenen Befugnisse;

(2) Zur Bekämpfung von Betrügereien, die sich gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft richten, ergreifen die Mitgliedstaaten die gleichen Maßnahmen, die

sie auch zur Bekämpfung von Betrügereien ergreifen, die sich gegen ihre eigenen finanziellen Interessen richten.

Rat oder von der Kommission angenommen werden, sind mit Gründen zu versehen und nehmen auf die Vorschläge oder Stellungnahmen Bezug, die nach diesem Vertrag eingeholt werden müssen.“

(3) Die Mitgliedstaaten koordinieren unbeschadet der sonstigen Vertragsbestimmungen ihre Tätigkeit zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft vor Betrügereien. Sie sorgen zu diesem Zweck zusammen mit der Kommission für eine enge, regelmäßige Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden.

Der Euratom-Vertrag

12. Artikel 183a EA lautet:

(4) Zur Gewährleistung eines effektiven und gleichwertigen Schutzes in den Mitgliedstaaten beschließt der Rat gemäß dem Verfahren des Artikels 251 nach Anhörung des Rechnungshofs die erforderlichen Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Betrügereien, die sich gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft richten. Die Anwendung des Strafrechts der Mitgliedstaaten und ihre Strafrechtspflege bleiben von diesen Maßnahmen unberührt.

„Zur Bekämpfung von Betrügereien, die sich gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft richten, ergreifen die Mitgliedstaaten die gleichen Maßnahmen, die sie auch zur Bekämpfung von Betrügereien ergreifen, die sich gegen ihre eigenen finanziellen Interessen richten.

...“

Die Mitgliedstaaten koordinieren unbeschadet der sonstigen Bestimmungen dieses Vertrags ihre Tätigkeit zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft vor Betrügereien. Sie sorgen zu diesem Zweck mit Unterstützung der Kommission für eine enge, regelmäßige Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Dienststellen ihrer Behörden.“

11. Artikel 253 EG bestimmt:

13. Artikel 203 EA lautet:

„Die Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen, die vom Europäischen Parlament und vom Rat gemeinsam oder vom

„Erscheint ein Tätigwerden der Gemeinschaft erforderlich, um 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.“

von den Mitgliedstaaten in folgender Höhe gezeichnet wird:

...

14. Artikel 162 EA bestimmt:

Die Mitgliedstaaten haften nur bis zur Höhe ihres Anteils am gezeichneten und nicht eingezahlten Kapital.“

„Die Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen des Rates und der Kommission sind mit Gründen zu versehen und nehmen auf die Vorschläge und Stellungnahmen Bezug, die nach diesem Vertrag eingeholt werden müssen.“

16. Artikel 5 der Satzung lautet:

„(1) Das gezeichnete Kapital wird von den Mitgliedstaaten in Höhe von durchschnittlich 7,50162895 v. H. der in Artikel 4 Absatz 1 festgesetzten Beträge eingezahlt.

*Die Satzung der EIB*¹⁸

15. Artikel 4 der Satzung lautet, soweit von Belang, wie folgt:

(2) Im Falle einer Erhöhung des gezeichneten Kapitals setzt der Rat der Gouverneure einstimmig den einzuzahlenden Hundertsatz sowie die Art und Weise der Einzahlung fest.

„(1) Die Bank wird mit einem Kapital von 62 013 Millionen ECU ausgestattet, das

(3) Der Verwaltungsrat kann die Zahlung des restlichen gezeichneten Kapitals verlangen, soweit dies erforderlich wird, um den Verpflichtungen der Bank gegenüber ihren Anleihegebern nachzukommen.“

¹⁸ — Protokoll über die Satzung der Europäischen Investitionsbank, das dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft als Anhang beigelegt ist.

17. Artikel 8 der Satzung bestimmt:

(3) Er hat ferner folgende Befugnisse:

...

„Die Bank wird von einem Rat der Gouverneure, einem Verwaltungsrat und einem Direktorium verwaltet und geleitet.“

h) er genehmigt die Geschäftsordnung der Bank.“

18. Artikel 9 der Satzung lautet, soweit von Belang, wie folgt:

19. Artikel 11 der Satzung lautet, soweit von Belang, wie folgt:

„(1) Der Rat der Gouverneure besteht aus den von den Mitgliedstaaten benannten Ministern.

„(1) Der Verwaltungsrat hat die ausschließliche Entscheidungsbefugnis für die Gewährung von Darlehen und Bürgschaften sowie die Aufnahme von Anleihen; er setzt die Darlehenszinssätze und Bürgschaftsprovisionen fest; er sorgt für die ordnungsmäßige Verwaltung der Bank; er gewährleistet, dass die Führung der Geschäfte der Bank mit den Bestimmungen dieses Vertrags und dieser Satzung sowie mit den allgemeinen Richtlinien des Rates der Gouverneure im Einklang steht.

(2) Er erlässt die allgemeinen Richtlinien für die Kreditpolitik der Bank, insbesondere hinsichtlich der Ziele, die bei der schrittweisen Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes jeweils anzustreben sind.

Am Ende des Geschäftsjahres hat er dem Rat der Gouverneure einen Bericht vorzulegen und ihn, nachdem er genehmigt ist, zu veröffentlichen.

Er achtet auf die Durchführung dieser Richtlinien.

(2) Der Verwaltungsrat besteht aus 25 ordentlichen und 13 stellvertretenden Mitgliedern.

Die ordentlichen Mitglieder werden für ...
fünf Jahre vom Rat der Gouverneure wie
folgt bestellt:

...

— ein ordentliches Mitglied, das von der
Kommission benannt wird.

Die stellvertretenden Mitglieder werden für
fünf Jahre vom Rat der Gouverneure wie
folgt bestellt:

...

— ein stellvertretendes Mitglied, das von
der Kommission benannt wird.“

20. Artikel 13 lautet, soweit von Belang,
wie folgt:

„(1) Das Direktorium besteht aus einem
Präsidenten und sechs Vizepräsidenten, die
vom Rat der Gouverneure auf Vorschlag
des Verwaltungsrates für sechs Jahre be-
stellt werden.

(3) Das Direktorium nimmt unter der
Aufsicht des Präsidenten und der Kontrolle
des Verwaltungsrates die laufenden Ge-
schäfte der Bank wahr.

Es bereitet die Entscheidungen des Ver-
waltungsrates vor, insbesondere hinsicht-
lich der Aufnahme von Anleihen sowie der
Gewährung von Darlehen und Bürg-
schaften; es sorgt für die Durchführung
dieser Entscheidungen.

...

(8) Das Direktorium und das Personal der
Bank sind nur dieser verantwortlich und
üben ihre Ämter unabhängig aus.“

21. Artikel 14 lautet:

„(1) Ein Ausschuss, der aus drei vom Rat
der Gouverneure aufgrund ihrer Be-
fähigkeit ernannten Mitgliedern besteht,
prüft jährlich die Ordnungsmäßigkeit der
Geschäfte und der Bücher der Bank.

(2) Er stellt fest, ob die Bilanz und die Ertragsrechnung den Geschäftsbüchern entsprechen und auf der Aktiv- und Passivseite die Geschäftslage der Bank richtig wiedergeben.“

Sie darf nur dann Darlehen gewähren oder Bürgschaft leisten,

...

22. Artikel 17 lautet:

„Auf Ersuchen eines Mitgliedstaats oder der Kommission oder von Amts wegen nimmt der Rat der Gouverneure die Auslegung oder Ergänzung seiner nach Artikel 9 dieser Satzung erlassenen Richtlinien gemäß den für ihren Erlass maßgebenden Bestimmungen vor.“

b) wenn die Durchführung des Vorhabens zu einer Steigerung der volkswirtschaftlichen Produktivität im Allgemeinen beiträgt und die Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes fördert.“

24. Artikel 21 lautet, soweit von Belang, wie folgt:

23. Artikel 20 lautet, soweit von Belang, wie folgt:

„(1) Darlehens- und Bürgschaftsanträge können der Bank entweder über die Kommission oder über denjenigen Mitgliedstaat zugeleitet werden, in dessen Hoheitsgebiet das Vorhaben durchgeführt wird. Darlehens- und Bürgschaftsanträge können von Unternehmen auch unmittelbar bei der Bank eingereicht werden.

„Bei ihren Darlehens- und Bürgschaftsgeschäften beachtet die Bank folgende Grundsätze:

1. Sie achtet auf die wirtschaftlich zweckmäßigste Verwendung ihrer Mittel im Interesse der Gemeinschaft.

(2) Werden der Bank Anträge über die Kommission zugeleitet, so sind sie dem Mitgliedstaat, in dessen Hoheitsgebiet das Vorhaben durchgeführt wird, zur Stellungnahme vorzulegen. Werden sie der Bank über einen Staat zugeleitet, so sind sie der Kommission zur Stellungnahme vorzulegen. Werden sie von einem Unterneh-

men unmittelbar eingereicht, so sind sie dem betreffenden Mitgliedstaat und der Kommission vorzulegen.

(6) Bei einer negativen Stellungnahme der Kommission kann der Verwaltungsrat das Darlehen oder die Bürgschaft nur einstimmig gewähren; bei dieser Abstimmung enthält sich das von der Kommission benannte Mitglied des Verwaltungsrates der Stimme.

...

(7) Bei einer negativen Stellungnahme des Direktoriums und der Kommission darf der Verwaltungsrat das Darlehen oder die Bürgschaft nicht gewähren.“

(3) Der Verwaltungsrat beschließt über die ihm vom Direktorium vorgelegten Darlehens- und Bürgschaftsanträge.

25. Artikel 22 Absatz 1 lautet:

(4) Das Direktorium prüft, ob die ihm vorgelegten Darlehens- und Bürgschaftsanträge den Bestimmungen dieser Satzung, insbesondere des Artikels 20, entsprechen. Spricht sich das Direktorium für die Gewährung des Darlehens oder der Bürgschaft aus, so legt es den Vertragsentwurf dem Verwaltungsrat vor; es kann seine positive Stellungnahme von Voraussetzungen abhängig machen, die es als wesentlich erachtet. Spricht sich das Direktorium gegen die Gewährung des Darlehens oder der Bürgschaft aus, so unterbreitet es die Unterlagen mit seiner Stellungnahme dem Verwaltungsrat.

„(1) Die Bank nimmt die zur Durchführung ihrer Aufgaben erforderlichen Anleihen auf den internationalen Kapitalmärkten auf.“

Beschluss zur Errichtung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung

(5) Bei einer negativen Stellungnahme des Direktoriums kann der Verwaltungsrat das Darlehen oder die Bürgschaft nur einstimmig gewähren.

26. Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) wurde durch den Beschluss 1999/352/EG, EGKS, Euratom der Kommission vom 28. April 1999 (im Folgenden: Beschluss 1999/352)¹⁹ errichtet, der aufgrund des Artikels 162 EG-Vertrag (jetzt Artikel 218 EG), des Artikels 16 EGKS-Vertrag und des Artikels 131 EAG-Vertrag erlassen wurde.

¹⁹ — Zitiert in Fußnote 13.

27. Artikel 2 — Aufgaben — des Beschlusses 1999/352 bestimmt, soweit von Belang:

„(1) Das Amt übt die Befugnisse der Kommission zur Durchführung externer Verwaltungsuntersuchungen aus, welche dazu dienen, die Bekämpfung von Betrug, Korruption und allen anderen rechtswidrigen Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaften zu verstärken, sowie die Befugnisse zur Betrugsbekämpfung bei allen sonstigen Tatsachen oder Handlungen, welche Verstöße gegen Gemeinschaftsbestimmungen darstellen.“

Das Amt wird mit der Durchführung interner Verwaltungsuntersuchungen beauftragt. Diese Untersuchungen dienen dazu,

- a) Betrug, Korruption und sonstige rechtswidrige Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften zu bekämpfen;
- b) schwerwiegende Handlungen im Zusammenhang mit der Ausübung der beruflichen Tätigkeiten aufzudecken, die eine Verletzung der Verpflichtungen der Beamten und Bediensteten der Gemeinschaften, die disziplinarrechtlich 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, Einrichtun-

gen sowie Ämter und Agenturen, die nicht dem Statut der Beamten der Europäischen Gemeinschaften oder den Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Europäischen Gemeinschaften unterliegen, darstellen können.

Das Amt nimmt die diesbezüglichen Zuständigkeiten der Kommission gemäß den Bestimmungen wahr, welche auf der Grundlage der Verträge und gemäß den dort festgelegten Voraussetzungen und Grenzen ergangen sind.

Die Kommission und die übrigen Organe, Einrichtungen sowie Ämter und Agenturen können das Amt mit Untersuchungen in anderen Bereichen beauftragen.

...

(7) Das Amt nimmt auf Dienststellenebene die Vertretung der Kommission in den betreffenden Gremien wahr, soweit es die in diesem Artikel aufgeführten Bereiche betrifft.“

28. Artikel 4 des Beschlusses 1999/352 bestimmt:

„Es wird hiermit ein Überwachungsausschuss eingesetzt, dessen Zusammen-

setzung und Zuständigkeiten der Gemeinschaftsgesetzgeber festlegt. Dieser Ausschuss kontrolliert regelmäßig die Wahrnehmung der Untersuchungsbefugnisse des Amtes.“

Artikels 280 EG bzw. des Artikels 203 EA erlassen. Die beiden Verordnungen enthalten im Wesentlichen gleichlautende Bestimmungen.

29. Artikel 6 Absatz 4 des Beschlusses 1999/352 lautet:

„Die Beschlüsse der Kommission über ihre interne Organisation finden auf das Amt insoweit Anwendung, als sie mit den vom Gemeinschaftsgesetzgeber in Bezug auf das Amt erlassenen Bestimmungen sowie mit diesem Beschluss und den dazu erlassenen Durchführungsvorschriften vereinbar sind.“

30. Gemäß Artikel 7 wurde der Beschluss 1999/352 „am Tag des Inkrafttretens der Verordnung (EG) des Europäischen Parlaments und des Rates über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung wirksam“.

Die Verordnungen über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung

31. Die Verordnungen Nr. 1073/1999²⁰ und Nr. 1074/1999²¹ wurden aufgrund des

32. Artikel 1 — Ziele und Aufgaben — der Verordnungen Nr. 1073/1999 und Nr. 1074/1999 lautet wie folgt:

„(1) Zur intensiveren Bekämpfung von Betrug, Korruption und sonstigen rechtswidrigen Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft nimmt das mit dem Beschluss 1999/352/EG, EGKS, Euratom der Kommission errichtete Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (im Folgenden, Amt genannt) die der Kommission durch die in diesen Bereichen geltenden gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften und Übereinkommen übertragenen Untersuchungsbefugnisse wahr.

(2) Das Amt sichert seitens der Kommission die Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Organisation einer engen, regelmäßigen Zusammenarbeit zwischen ihren zuständigen Behörden, um ihre Tätigkeit zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft vor Betrügereien zu koordinieren. Das Amt trägt zur Planung und Entwicklung der Methoden zur Bekämpfung von Betrug und sonstigen rechtswidrigen Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft bei.

²⁰ — Zitiert in Fußnote 3.

²¹ — Zitiert in Fußnote 4.

(3) Das Amt führt in den durch die Verträge oder auf deren Grundlage geschaffenen Organen, Einrichtungen sowie Ämtern und Agenturen (im Folgenden ‚Organe, Einrichtungen sowie Ämter und Agenturen‘ genannt) 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 schwer wiegende 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.“

33. Artikel 4 — Interne Untersuchungen — der Verordnungen Nr. 1073/1999 und Nr. 1074/1999 lautet, soweit von Belang, wie folgt:

„(1) Das Amt führt in den in Artikel 1 genannten Bereichen administrative Untersu-

chungen 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 Amt erhält ohne Voranmeldung und unverzüglich Zugang zu sämtlichen Informationen und Räumlichkeiten der Organe, Einrichtungen sowie Ämter und Agenturen. Das Amt darf die Rechnungsführung der Organe, Einrichtungen sowie Ämter und Agenturen kontrollieren. Das Amt 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 Amt 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.

Agenturen zu fassende Beschluss insbesondere Vorschriften über Folgendes:

...

(4) Die Organe, Einrichtungen sowie Ämter und Agenturen sind darüber in Kenntnis zu setzen, wenn die Bediensteten des Amtes eine Untersuchung in ihren Räumlichkeiten durchführen und wenn sie Dokumente einsehen oder Informationen anfordern, die sich im Besitz dieser Organe, Einrichtungen sowie Ämter und Agenturen befinden.

(5) Offenbaren die Untersuchungen die Möglichkeit einer persönlichen Verwicklung eines Mitglieds, Leiters, Beamten oder Bediensteten, so ist das Organ, die Einrichtung oder das Amt oder die Agentur, dem bzw. der er angehört, davon in Kenntnis zu setzen. In Fällen, in denen aus untersuchungstechnischen Gründen absolute Geheimhaltung gewahrt werden muss oder in denen der Rückgriff auf Untersuchungsmittel erforderlich ist, die in die Zuständigkeit einer innerstaatlichen Justizbehörde fallen, kann diese Information zu einem späteren Zeitpunkt erteilt werden.

(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

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 Amtes zu kooperieren und ihnen Auskunft zu erteilen;

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

34. Nach Artikel 5 der Verordnungen Nr. 1073/1999 und Nr. 1074/1999 wird „[d]ie Einleitung interner Untersuchungen ... vom Direktor des Amtes von sich aus oder auf Ersuchen des Organs, der Einrichtung oder des Amtes oder der Agentur, bei dem bzw. der die Untersuchung durchgeführt werden soll, beschlossen“.

35. Artikel 6 — Durchführung der Untersuchungen — der Verordnungen Nr. 1073/1999 und Nr. 1074/1999 lautet:

„(1) Der Direktor des Amtes leitet die Untersuchungen.

(2) Die Bediensteten des Amtes nehmen ihre Aufgaben unter Vorlage einer schriftlichen Ermächtigung wahr, die über ihre Person und ihre Dienststellung Auskunft gibt.

(3) Die Bediensteten des Amtes, die eine Untersuchung durchzuführen haben, müssen im Besitz eines vom Direktor ausgestellten schriftlichen Auftrags sein, aus dem der Gegenstand der Untersuchung hervorgeht.

(4) Die Bediensteten des Amtes verhalten sich während der Kontrollen und Überprüfungen vor Ort gemäß den für die Beamten des betreffenden Mitgliedstaats geltenden Vorschriften und Gepflogenheiten, dem Statut sowie den in Artikel 4 Absatz 1 Unterabsatz 2 genannten Beschlüssen.

(5) Die Untersuchungen sind ohne Unterbrechung durchzuführen; ihre Dauer muss den Umständen und der Komplexität des betreffenden Falles angemessen sein.

(6) Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass ihre zuständigen Behörden gemäß den einzelstaatlichen Bestimmungen den Bediensteten des Amtes bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben die erforderliche Unterstützung zukommen lassen. Die Organe und Einrichtungen tragen dafür Sorge, dass ihre Mitglieder und ihr Personal den Bediensteten des Amtes bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben die erforderliche Unterstützung zukommen lassen; Gleiches gilt bezüglich der Leiter und des Personals der Ämter und Agenturen.“

36. Artikel 7 — Pflicht zur Unterrichtung des Amtes — der Verordnungen Nr. 1073/1999 und Nr. 1074/1999 bestimmt:

„(1) Die Organe, Einrichtungen sowie Ämter und Agenturen teilen dem Amt unverzüglich alle Informationen über etwaige Fälle von Betrug oder Korruption oder sonstige rechtswidrige Handlungen mit.

(2) Sowohl die Organe, Einrichtungen sowie Ämter und Agenturen als auch — soweit es die innerstaatlichen Rechtsvorschriften zulassen — die Mitgliedstaaten übermitteln auf Ersuchen des Amtes oder von sich aus alle in ihrem Besitz befindlichen Dokumente und Informationen über eine laufende interne Untersuchung.

Die Mitgliedstaaten übermitteln die Dokumente und Informationen über externe Untersuchungen gemäß den diesbezüglichen Bestimmungen.

(3) Sowohl die Organe, Einrichtungen sowie Ämter und Agenturen als auch — soweit es die innerstaatlichen Rechtsvorschriften zulassen — die Mitgliedstaaten übermitteln dem Amt ferner alle sonstigen in ihrem Besitz befindlichen und als sachdienlich angesehenen Dokumente und Informationen über die Bekämpfung von Betrug, Korruption und sonstigen rechtswidrigen Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaften.“

37. Artikel 8 der Verordnungen Nr. 1073/1999 und Nr. 1074/1999 sieht Regelungen zum Schutz der Vertraulichkeit von Informationen und zum Schutz von Daten vor, die im Rahmen von Untersuchungen eingeholt werden.

38. Artikel 9 der Verordnungen Nr. 1073/1999 und Nr. 1074/1999 lautet, soweit von Belang:

„(1) Das Amt 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 Amtes zu den zweckmäßigen Folgemaßnahmen, hervor-
gehen.

(2) Bei der Erstellung dieser Berichte werden die im Recht des betreffenden Mitgliedstaats vorgesehenen Verfahrenserfordernisse berücksichtigt.

...

(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 justiziellen Maßnahmen, und unterrichten den Direktor des Amtes innerhalb der von ihm in den Schlussfolgerungen seines Berichts gesetzten Frist über die Folgemaßnahmen der Untersuchungen.“

39. Die Artikel 11, 12 und 14 der Verordnungen Nr. 1073/1999 und Nr. 1074/1999 regeln die Aufgaben des Überwachungsausschusses, die Aufgaben des Direktors und das Recht eines Beamten oder eines sonstigen Bediensteten der Gemeinschaften, Beschwerde gegen eine ihn beschwerende Maßnahme einzulegen, die das Amt im Rahmen einer internen Untersuchung ergriffen hat.

Interinstitutionelle Vereinbarung über die internen Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung

40. Am 25. Mai 1999 schlossen das Europäische Parlament, der Rat der Europäischen Union und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften eine interinstitutionelle Vereinbarung über die internen Untersuchungen des Europäischen Amtes

für Betrugsbekämpfung²² (im Folgenden: Interinstitutionelle Vereinbarung).

41. Dort heißt es u. a.: „Es wird eine gemeinsame Regelung angenommen, die die erforderlichen Durchführungsbestimmungen zur Erleichterung eines reibungslosen Ablaufs der internen Untersuchungen des Amtes bei ihnen enthält. ... Die Regelung gemäß Nummer 1 wird durch einen internen Beschluss gemäß dem dieser Vereinbarung beigefügten Standardbeschluss festgelegt und unmittelbar zur Anwendung gebracht. Sie geht nur dann von diesem Standardbeschluss ab, wenn dies aufgrund besonderer ihnen eigener Erfordernisse in technischer Hinsicht geboten erscheint.“

42. Die Vereinbarung bestimmt ferner, dass „[d]ie übrigen Organe, Einrichtungen sowie Ämter und Agenturen, die durch den EG- und den Euratom-Vertrag oder auf deren Grundlage geschaffen wurden, ... aufgefordert [werden], jeweils anhand einer an die Präsidenten der unterzeichnenden Organe gemeinsam gerichteten Erklärung dieser Vereinbarung beizutreten“.

Der angefochtene Beschluss

43. Am 10. November 1999 fasste das Direktorium der EIB einen Beschluss über die Zusammenarbeit mit dem Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) (im Folgenden: angefochtener Beschluss)²³.

44. In der Präambel des angefochtenen Beschlusses wird nach einem Hinweis auf den Beschluss 1999/352 festgestellt, dass die EIB „die Ziele des OLAF und die Möglichkeit einer Zusammenarbeit mit diesem Amt“ begrüßt, jedoch „ihre Verpflichtung bekräftigt, ein strenges und umfassendes internes Kontrollsystem unter Einschluss von Maßnahmen zur Bekämpfung von Betrug beizubehalten“. Gemäß der Präambel wurde der angefochtene Beschluss zudem „[u]nter Berücksichtigung des im EG-Vertrag und dem Protokoll über die Satzung der Europäischen Investitionsbank festgelegten rechtlichen Rahmens der EIB [gefasst]“.

45. Der angefochtene Beschluss umfasst zwei Teile. Teil I — Untersuchungen in Bezug auf betrügerische Handlungen im Zusammenhang mit Maßnahmen, die von der EIB im Auftrag verwaltet werden und mit einer Ausgabe zu Lasten von Gemeinschaftsmitteln verbunden sind — findet Anwendung „in Bezug auf Maßnahmen, die von der [EIB] im Auftrag der Gemeinschaft durchgeführt werden und zu einer Ausgabe zu Lasten von Gemeinschaftsmitteln geführt haben oder bei normalem Lauf der Dinge führen werden“²⁴ sowie „auf Maßnahmen, die von der [EIB] mit Mitteln des Europäischen Entwicklungsfonds durchgeführt werden, soweit der EIB eine ausreichende Bestätigung dafür vorgelegt wird, dass der Fonds unter die Zuständigkeit des OLAF fällt“²⁵ (im Folgenden: Maßnahmen der Kategorie I). Teil II findet Anwendung auf Untersuchungen in Bezug auf betrügerische Handlungen „im

22 — Vgl. Fußnote 15.

23 — Vgl. Fußnote 2.

24 — Teil I Nummer 1 des angefochtenen Beschlusses.

25 — Teil I Nummer 2 des angefochtenen Beschlusses.

Zusammenhang mit Maßnahmen der EIB, die nicht von Teil I erfasst werden“²⁶ (im Folgenden: Maßnahmen der Kategorie II).

46. Bezüglich der Maßnahmen der Kategorie I enthalten die Nummern 4 bis 11 des Teils I des angefochtenen Beschlusses folgende Vorschriften:

47. Teil I Nummer 4 lautet:

„Anwendbare Verfahren. Bei dem Verdacht einer betrügerischen Handlung in Bezug auf Mitglieder des Personals oder der Leitungsorgane der EIB im Zusammenhang mit [Maßnahmen der Kategorie I] ist nach Maßgabe der innerhalb der Bank geltenden allgemeinen Verfahren und Vorschriften zu verfahren; dies gilt für die Anzeige eines Verdachts, die Untersuchungen eines Verdachts, den Bericht über das Ergebnis der Ermittlungen an den Prüfungsausschuss bzw. sonstige Stellen der Bank sowie für die aufgrund dieser Ermittlungen zu ergreifenden Maßnahmen.“

48. Teil I Nummer 5 lautet:

„Einleitung von Untersuchungen des OLAF. Benachrichtigt der Direktor des

OLAF den Präsidenten von dem Vorliegen des Verdachts einer betrügerischen Handlung, die von einem Mitglied des Personals oder einem Leitungsorgan der EIB im Zusammenhang mit einer einschlägigen Maßnahme begangen wurde, und bezeichnet er die Umstände, die den Verdacht begründen, so legt der Präsident die Sache außerdem umgehend dem Leiter des internen Audit zwecks Vornahme von Untersuchungen vor.“

49. Teil I Nummer 6 lautet:

„Berichterstattung an das OLAF. Der Bericht des Leiters des internen Audit über das Untersuchungsergebnis und die ergriffenen Maßnahmen wird, abgesehen von der gewöhnlichen Unterrichtung des Prüfungsausschusses, unverzüglich dem Direktor des OLAF mit der Bitte übermittelt,

(i) in den in Nummer 5 genannten Fällen sowie

(ii) in den sonstigen Fällen nach Nummer 4, wenn eine betrügerische Handlung festgestellt wurde, gegebenenfalls Stellung zu nehmen.“

²⁶ — Überschrift des Teils II.

50. Teil I Nummer 7 lautet:

„Stellungnahmen des OLAF. Erwaige Stellungnahmen des Direktors des OLAF zu den in Nummer 6 genannten Berichten, die dem Präsidenten übermittelt werden, werden an den Leiter des internen Audit und an den Prüfungsausschuss weitergeleitet. Der Präsident hält den Direktor des OLAF rechtzeitig über weitere Maßnahmen auf dem Laufenden.“

51. Teil I Nummer 8 lautet:

„Berichterstattung an die Kommission. Wird in einem Fall nach Nummer 4 eine betrügerische Handlung festgestellt, wird der Bericht über das Untersuchungsergebnis und die ergriffenen Maßnahmen an die Kommission in ihrer Eigenschaft als Auftraggeberin übermittelt.“

52. Teil I Nummer 9 lautet:

„Handhabung eines Ersuchens um Zusammenarbeit. Verlangt das OLAF im Laufe seiner eigenen Untersuchungen in Bezug auf einschlägige Maßnahmen Zugang zu den Informationen der Bank und

richtet der Direktor des OLAF ein Ersuchen an den Präsidenten, in dem die Umstände der Untersuchung und die Erforderlichkeit der Informationen oder der sonstigen Zusammenarbeit dargelegt werden, stellt der Präsident sicher, dass eine rechtzeitige Beantwortung erfolgt. Der Prüfungsausschuss wird über das Ersuchen und die hierauf erteilte bzw. zu erteilende Antwort in Kenntnis gesetzt.“

53. Teil I Nummer 10 lautet:

„Maßnahmen. Je nach dem Ersuchen und den Umständen des Einzelfalls

— genehmigt der Präsident die Aushändigung bestimmter Dokumente oder anderer Informationen durch die Dienststellen der Bank und/oder

— weist er den Leiter des internen Audit an, Ermittlungen durchzuführen und dem OLAF einen Bericht vorzulegen oder

— ermächtigt er die Dienststellen der Bank, dem OLAF unter Beachtung im Einzelnen festzulegender Bedingungen und/oder anderer Schutzmaßnahmen Zugang zu bestimmten Dokumenten oder anderen Informationen zu gewähren.

Der Präsident soll hierbei mit dem OLAF im Rahmen der Bestimmungen dieses Beschlusses weitestgehend zusammenarbeiten.“

2. Innerhalb dieses Rahmens, der eine Inanspruchnahme externer Unterstützung und Sachkenntnis vorsieht, wünscht die Bank, die Unterstützung des OLAF in Anspruch zu nehmen, und ist bestrebt, mit dem OLAF geeignete Modalitäten festzulegen.“

54. Teil I Nummer 11 lautet:

„Gelingen im Zusammenhang mit einschlägigen Maßnahmen Umstände zur Kenntnis der Bank, die nach ihrer Auffassung den Beweis für das Vorliegen einer gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft gerichteten betrügerischen Handlung außerhalb der Bank darstellen oder den Verdacht einer solchen Handlung begründen, und liegen diese Umstände innerhalb der Untersuchungsbefugnisse des OLAF, so wird der Direktor des OLAF hiervon durch den Präsidenten in Kenntnis gesetzt, der im Hinblick auf etwaige weitere Untersuchungen eine weitestgehende Zusammenarbeit der Bank zusichern wird.“

55. In Bezug auf die Maßnahmen der Kategorie II bestimmt Teil II des angefochtenen Beschlusses:

„1. Der Rahmen, der gegenwärtig für die Verfahren der EIB zur Untersuchung von Betrugsfällen gilt, an denen Bedienstete der EIB oder Mitglieder ihrer Leitungsorgane beteiligt sind, findet weiterhin Anwendung.

Verfahren und Anträge der Parteien

56. Die Kommission ersucht den Gerichtshof, den angefochtenen Beschluss in erster Linie gemäß Artikel 237 Buchstabe b EG und hilfsweise gemäß Artikel 230 EG für nichtig zu erklären sowie die EIB zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Sie trägt im Wesentlichen vor, der angefochtene Beschluss verstoße u. a. gegen Artikel 4 der Verordnungen Nr. 1073/1999 und Nr. 1074/1999.

57. Die EIB ersucht den Gerichtshof, die Klage als unzulässig abzuweisen. Hilfsweise beantragt sie, die Verordnungen Nr. 1073/1999 und Nr. 1074/1999 gemäß Artikel 241 EG bzw. Artikel 156 EA für unanwendbar zu erklären und die Klage als unbegründet abzuweisen. Sie beantragt, der Kommission in jedem Fall die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

58. Das Europäische Parlament, der Rat und die Regierung der Niederlande sind zur Unterstützung der Anträge der Kommission beigetreten. Ihr Vorbringen entspricht im

Wesentlichen dem der Kommission. Es wird im Folgenden nur erwähnt werden, wenn es entscheidungserheblich ist, und insbesondere dann, wenn es von dem Vorbringen der Kommission abweicht.

Nr. 1073/1999 und Nr. 1074/1999 dahin auszulegen sind, dass sie auf die EIB Anwendung finden, da die Klage der Kommission jedenfalls nur dann durchdringen kann, wenn diese Frage zu bejahen ist.

Fragestellung

59. Angesichts des Vorbringens der Parteien und der Streithelfer sind hauptsächlich folgende Fragen zu prüfen:

- Ist die Klage nach Artikel 237 EG, hilfsweise nach Artikel 230 EG, zulässig?
- Verstößt der angefochtene Beschluss gegen die Verordnungen Nr. 1073/1999 und Nr. 1074/1999?
- Falls ja, ist die Verordnung Nr. 1073/1999 nach Artikel 241 EG und die Verordnung Nr. 1074/1999 nach Artikel 156 EA für unanwendbar zu erklären?

60. Bevor ich die zweite Frage prüfe, werde ich kurz untersuchen, ob die Verordnungen

Zulässigkeit

Zusammenfassung des Vorbringens der Beteiligten

61. Die Beteiligten haben zur Zulässigkeit ausführliche Stellungnahmen abgegeben, die wie folgt zusammengefasst werden können.

62. Die Klage der Kommission wird auf Artikel 237 Buchstabe b EG, hilfsweise auf Artikel 230 EG, gestützt. Obwohl Artikel 237 Buchstabe b EG nur für Beschlüsse des Rates der Gouverneure der EIB gilt, ist die Kommission der Auffassung, dass die vorliegende Klage nach dieser Bestimmung zulässig sei. Nach Artikel 9 Absatz 3 Buchstabe h der Satzung genehmige der Rat der Gouverneure die Geschäftsordnung der EIB. Da der Gegenstand des angefochtenen Beschlusses in den Bereich dieser Geschäftsordnung falle (*relève de la sphère*), sei der angefochtene Beschluss aufgrund einer Übertragung von Befugnissen vom Rat der Gouverneure auf das Direktorium gefasst worden. Der angefochtene Beschluss sei daher dem Rat der Gouverneure zuzurechnen. Die Auffassung,

dass der angefochtene Beschluss nicht überprüft werden könne, würde der EIB zudem die Möglichkeit geben, sich durch Manipulation ihres internen Entscheidungsverfahrens der Gerichtsbarkeit des Gerichtshofes nach Artikel 237 EG zu entziehen.

63. Im Hinblick auf Artikel 230 EG hebt die Kommission hervor, dass erstens der Gerichtshof bei der Auslegung und Anwendung des EG-Vertrags — gemäß Artikel 220 EG — die Wahrung des Rechts sichern müsse, dass zweitens die EIB nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes Bestandteil der Gemeinschaftsrechtsordnung sei²⁷ und dass drittens Artikel 237 EG die Umstände, unter denen der Gerichtshof für die Überprüfung der Beschlüsse der EIB zuständig sei, nicht erschöpfend aufzähle²⁸. Da der vorliegende Fall Fragen „quasiverfassungsrechtlicher“ Art aufwerfe und somit ein offensichtliches Rechtsschutzbedürfnis bestehe, wäre es mit dem Wesen der Gemeinschaft als einer Rechtsgemeinschaft, als welche sie der Gerichtshof im Urteil *Les Verts/Parlament*²⁹ anerkannt habe, unvereinbar, wenn die Sache nicht vor den Gerichtshof gebracht werden könnte. Es wäre nicht hinnehmbar, wenn sich die EIB dem Willen des Gemeinschaftsgesetzgebers auf einem so wichtigen Gebiet wie dem der Bekämpfung des Betrugs ohne jede gerichtliche Nachprüfung durch den Gerichtshof widersetzen könnte.

27 — Die Kommission verweist insoweit auf die Urteile vom 15. Juni 1976 in der Rechtssache 110/75 (*Mills/EIB*, Slg. 1976, 955, Randnr. 14), vom 3. März 1988 in der Rechtssache 85/86 (*Kommission/Rat der Gouverneure der Europäischen Investitionsbank*, Slg. 1988, 1281, Randnr. 24) und vom 2. Dezember 1992 in der Rechtssache C-370/89 (*SGEEM u. a./EIB*, Slg. 1992, I-6211, Randnr. 13).

28 — Die Kommission verweist insoweit auf die Urteile *Mills/EIB* (zitiert in Fußnote 27, Randnrn. 15 bis 18) und *SGEEM u. a./EIB* (zitiert in Fußnote 27, Randnr. 17).

29 — Urteil vom 23. April 1986 in der Rechtssache 294/83 (*Slg.* 1986, 1339).

64. In ihrer Entgegnung auf dieses Vorbringen trägt die EIB erstens vor, die Kommission berufe sich in ihrer Klageschrift zwar auf die Verordnung Nr. 1074/1999, lege jedoch nicht dar, aufgrund welcher Vorschriften des Euratom-Vertrags sie befugt sei, den angefochtenen Beschluss vor dem Gerichtshof anzufechten. Da es im Euratom-Vertrag keine dem Artikel 237 EG entsprechende Vorschrift gebe, müsse sich die Kommission auf Artikel 146 EA berufen, der dem Artikel 230 EG entspreche. Weder diese Vorschrift noch irgendeine andere Vorschrift des Euratom-Vertrags erwähne jedoch die EIB.

65. Die EIB trägt zweitens vor, der angefochtene Beschluss könne von der Kommission nicht nach Artikel 237 EG angefochten werden. Da der Gerichtshof gemäß Artikel 7 Absatz 1 EG nach Maßgabe der ihm im EG-Vertrag zugewiesenen Befugnisse zu handeln habe, sei Artikel 237 EG dahin auszulegen, dass er die Umstände, unter denen der Gerichtshof für die Überprüfung von Beschlüssen der EIB zuständig sei, erschöpfend aufzähle. Indem der EG-Vertrag die Beschlüsse des Direktoriums — einer Einrichtung, die durch die Satzung eingeführt worden sei und die durch diese besondere Befugnisse erhalten habe³⁰ — nicht aufführe, habe er sie bewusst von der Zuständigkeit des Gerichtshofes ausgeschlossen.

66. Außerdem sei der angefochtene Beschluss — entgegen dem Vorbringen der Kommission — vom Direktorium im Rahmen der diesem nach Artikel 13 Absätze 3 und 8 der Satzung zustehenden Be-

30 — Die EIB bezieht sich auf die Artikel 8 und 13 der Satzung.

fugnisse gefasst worden, die vorsähen, dass das Direktorium „unter der Aufsicht des Präsidenten und der Kontrolle des Verwaltungsrates die laufenden Geschäfte der Bank [wahrnimmt]“ und „[d]as Direktorium und das Personal der Bank ... nur dieser verantwortlich [sind] und ... ihre Ämter unabhängig [ausüben]“. Der Rat der Gouverneure sei vom Präsidenten der EIB regelmäßig über die Arbeiten des Direktoriums informiert worden, mit denen Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung vorbereitet worden seien. Die Mitglieder des Rates der Gouverneure hätten jedoch weder die Einberufung des Rates noch die Erörterung des angefochtenen Beschlusses auf einer der ordentlichen Sitzungen beantragt³¹. Da ein Verfahrensmißbrauch nicht nachgewiesen, ja nicht einmal behauptet worden sei, könne die Kommission somit nicht geltend machen, die EIB habe versucht, sich dem im EG-Vertrag vorgesehenen Rechtsschutzsystem zu entziehen.

richtshofes zur Entscheidung über die außervertragliche Haftung der EIB³² und über Streitsachen zwischen der EIB und deren Bediensteten³³ betreffe, stütze überdies nicht das Vorbringen, dass Artikel 237 EG die Überprüfung von Beschlüssen der EIB nicht erschöpfend regle. Auch die Begründung des Gerichtshofes im Urteil Les Verts/Parlament³⁴, auf die sich die Kommission berufe, sei nicht auf die EIB übertragbar. In dieser Rechtssache habe der Gerichtshof die Möglichkeit, Handlungen des Europäischen Parlaments zu überprüfen, im Wesentlichen anerkannt, um sicherzustellen, dass die Ausweitung der Befugnisse eines der Organe der Gemeinschaft, das in Artikel 230 EG überhaupt nicht genannt werde, nicht den notwendigen Rechtsschutz beeinträchtige. Die EIB sei jedoch kein Organ; sie habe ihre ursprünglichen Aufgaben, nämlich die Gewährung von Darlehen und Bürgschaften, behalten, und die Möglichkeit, Beschlüsse von (bestimmten) Einrichtungen der EIB zu überprüfen, sei in Artikel 237 EG stets vorgesehen gewesen³⁵.

67. Der angefochtene Beschluss könne auch nicht nach Artikel 230 EG überprüft werden. Da sich Artikel 230 EG seinem Wortlaut nach nur auf die Organe und die Europäische Zentralbank beziehe, könne diese Vorschrift insgesamt nicht auf die EIB angewandt werden. Könnten Beschlüsse, die in Artikel 237 EG nicht genannt würden, nach Artikel 230 angefochten werden, würde Artikel 237, der *Lex specialis* sei, außerdem jede Bedeutung verlieren. Die von der Kommission angeführte Rechtsprechung, die die Zuständigkeit des Ge-

68. Schließlich sei die vorliegende Klage insoweit unzulässig, als die Kommission im Wesentlichen behauptete, die EIB habe es unterlassen, einen Beschluss nach Artikel 4 Absätze 1 und 6 der Verordnungen Nr. 1073/1999 und Nr. 1074/1999 zu fassen.

32 — Gemäß den Artikeln 235 EG und 288 EG.

33 — Gemäß Artikel 236 EG.

34 — Zitiert in Fußnote 29.

35 — Die EIB bezieht sich auf den Beschluss des Gerichts erster Instanz vom 26. November 1993 in der Rechtssache T-460/93 (Tête/EIB, Slg. 1993, II-1257, Randnrn. 17 und 20).

31 — Die EIB weist darauf hin, dass dies nach den Artikeln 2 und 3 der Geschäftsordnung der EIB möglich gewesen wäre.

Die Artikel 232 EG und 148 EA, in denen die Untätigkeitsklage geregelt werde, fänden auf die EIB keine Anwendung und würden zudem ein Verfahren voraussetzen, das vorliegend nicht beachtet worden sei.

— Zulässigkeit nach Artikel 237 Buchstabe b EG

Erörterung

69. Um zu entscheiden, ob die Klage der Kommission zulässig ist, ist auf der Grundlage des Vorbringens der Beteiligten die Prüfung folgender Fragen erforderlich:

- Ist der angefochtene Beschluss als ein Beschluss des Rates der Gouverneure anzusehen, der nach den Artikeln 230 EG und/oder 237 Buchstabe b EG überprüft werden kann?
- Falls ja, ist die Klage der Kommission insoweit unzulässig, als mit ihr ein Verstoß gegen die Verordnung Nr. 1074/1999 geltend gemacht wird, die eine Maßnahme aufgrund des Euratom-Vertrags ist?
- Ist die Klage der Kommission insoweit unzulässig, als sie auf die Feststellung einer Untätigkeit der EIB gerichtet ist?

70. Artikel 237 Buchstaben b und c EG sieht eine Überprüfung von Beschlüssen des Rates der Gouverneure und des Verwaltungsrats durch den Gerichtshof vor, erwähnt jedoch das Direktorium nicht. Aus diesem Wortlaut könnte, worauf die EIB hinweist, geschlossen werden, dass Beschlüsse des Direktoriums grundsätzlich nicht nach Artikel 237 EG überprüft werden können.

71. Wie die Kommission ausgeführt hat, wäre es jedoch nicht hinnehmbar, wenn sich die EIB — durch geschickte Gestaltung ihres internen Entscheidungsverfahrens — der von Artikel 237 EG Buchstaben b und c beabsichtigten gerichtlichen Prüfung entziehen könnte. Beschlüsse, die formal vom Direktorium gefasst werden, müssen somit überprüfbar sein, wenn eine Untersuchung ihres Inhalts und der Umstände, unter denen sie gefasst wurden, ergibt, dass sie dem Rat der Gouverneure oder dem Verwaltungsrat zuzurechnen sind.

72. Ähnlich hat der Gerichtshof zu der Frage, ob Handlungen der Vertreter der Mitgliedstaaten, die nicht als Ratsmitglieder, sondern als Vertreter ihrer Regierungen handeln, vom Gerichtshof auf ihre Rechtmäßigkeit überprüft werden können, entschieden, dass solche Maßnahmen zwar nicht in den Anwendungsbereich des Artikels 230 EG fielen, dass

jedoch „[e]in Akt ... nicht allein deshalb der Kontrolle ... entzogen [ist], weil er als ‚Entscheidung der Mitgliedstaaten‘ bezeichnet wird. Es ist vielmehr zu prüfen, ob der fragliche Akt nach seinem Inhalt und den gesamten Umständen, unter denen er erlassen wurde, in Wirklichkeit eine Entscheidung des Rates darstellt.“³⁶.

73. Die EIB ist der Auffassung, der angefochtene Beschluss könne dem Rat der Gouverneure im Wesentlichen deshalb nicht zugerechnet werden, weil der Rat keinen Beschluss gefasst habe, mit dem die Befugnis, Beschlüsse zur Bekämpfung des Betrugs zu fassen, auf das Direktorium übertragen worden sei, und weder eine Sitzung einberufen noch die Frage der Zusammenarbeit mit dem OLAF auf die Tagesordnung gesetzt habe, obwohl er über die Arbeit des Direktoriums unterrichtet gewesen sei.

74. Diese Auffassung teile ich nicht. Ein Beschluss des Direktoriums, der Rechtswirkungen hat, kann meines Erachtens dem Rat der Gouverneure zugerechnet werden, wenn der Rat über die Vorbereitungsarbeiten für den Beschluss und über dessen endgültigen Inhalt unterrichtet wurde und keine Einwände erhoben hat. Darauf, dass keine förmliche Übertragung von Befugnissen und keine ausdrückliche Bestätigung auf einer Sitzung des Rates der Gouverneure stattgefunden hat, kann es nicht ankommen.

75. Hier ist von Belang, dass das Direktorium nach Artikel 13 Absatz 3 der Satzung „unter der Aufsicht des Präsidenten und der Kontrolle des Verwaltungsrates die laufenden Geschäfte der Bank [wahrnimmt]“. Der Begriff der „laufenden Geschäfte“ ist im Hinblick auf Artikel 267 EG, wonach die EIB „durch Gewährung von Darlehen und Bürgschaften die Finanzierung der ... Vorhaben in allen Wirtschaftszweigen [erleichtert]“, sowie im Hinblick auf die Bestimmungen der Satzung zu sehen, die die Aufgaben des Rates der Gouverneure und des Verwaltungsrats festlegen. Nach Artikel 9 der Satzung erlässt der Rat der Gouverneure die allgemeinen Richtlinien für die Kreditpolitik der Bank und entscheidet u. a. über die Erhöhung des gezeichneten Kapitals der EIB, genehmigt den vom Verwaltungsrat ausgearbeiteten Jahresbericht, die Jahresbilanz und die Ertragsrechnung und genehmigt die Geschäftsordnung der Bank. Der Verwaltungsrat entscheidet nach Artikel 11 der Satzung über die Gewährung von Darlehen und Bürgschaften sowie die Aufnahme von Anleihen, setzt die Darlehenszinssätze und Bürgschaftsprovisionen fest und sorgt dafür, dass die Führung der Geschäfte der Bank ordnungsmäßig erfolgt und im Einklang mit den Bestimmungen des EG-Vertrags und mit den allgemeinen Richtlinien des Rates der Gouverneure steht.

76. Aus diesen Bestimmungen geht hervor, dass die wesentliche Aufgabe des Direktoriums nach dem EG-Vertrag und der Satzung darin besteht, Beschlüsse über Darlehen und Bürgschaften, die von dem Verwaltungsrat nach Maßgabe der allgemeinen Richtlinien des Rates der Gouverneure ge-

³⁶ — Urteil vom 30. Juni 1993 in den Rechtssachen C-181/91 und C-248/91 (Europäisches Parlament/Rat und Kommission, Slg. 1993, I-3685, Randnr. 14).

fasst werden, vorzubereiten und durchzuführen³⁷. Zwar schließt die Satzung rechtlich verbindliche Beschlüsse, die vom Direktorium als Teil der laufenden Geschäfte der EIB mit Wirkung gegen Dritte gefasst werden, nicht völlig aus³⁸. Sie sieht jedoch eindeutig vor, dass solche Beschlüsse normalerweise entweder vom Rat der Gouverneure oder vom Verwaltungsrat zu fassen sind.

77. Der fehlende Hinweis auf das Direktorium in Artikel 237 EG spiegelt diese Zuständigkeitsverteilung innerhalb der EIB wider. Da das Direktorium im Allgemeinen rechtlich verbindliche Beschlüsse nicht fassen, sondern vorbereiten soll, waren die Verfasser des EG-Vertrags offensichtlich der Auffassung, dass eine gerichtliche Nachprüfung der Maßnahmen des Direktoriums nicht erforderlich sei. Eine Parallele kann hier zu Artikel 230 EG gezogen werden, der eine gerichtliche Kontrolle endgültiger und rechtlich bindender Handlungen der Organe und der EZB, nicht aber der Maßnahmen vorsieht, die diese Handlungen lediglich vorbereiten³⁹.

37 — Vgl. ähnlich J. Käser, „The European Investment Bank: its role and place within the European Community System“, *Yearbook of European Law*, 1984, S. 303, 315; S. Izzo, „The juridical nature of the European Investment Bank“, *Journal of regional policy*, 1992, S. 123, 128; D. Dunnett, „The European Investment Bank: autonomous instrument of common policy?“, *Common Market Law Review*, 1994, S. 721, 735; F. Leneuf-Péraldi, „Banque européenne d'investissement“, *Juris-Classeur Europe*, Heft 2160, Nr. 56.

38 — Vgl. insoweit F. Mosconi, *Commentaire Mégret*, Bd. 8, 1979, S. 39 bis 40; G. Marchegiani, *Commentaire Mégret*, Bd. 9, 2. Aufl., 2000, S. 489, die die Auffassung vertreten, dass das Direktorium für Beschlüsse, die von der Satzung nicht ausdrücklich dem Rat der Gouverneure oder dem Verwaltungsrat der EIB vorbehalten seien, eine Restzuständigkeit besitze.

39 — Vgl. insbesondere Urteile vom 11. November 1981 in der Rechtssache 60/81 (IBM/Kommission, Slg. 1981, 2639) und vom 19. März 1996 in der Rechtssache C-25/94 (Kommission/Rat, Slg. 1996, I-1469, Randnr. 27).

78. Wenn jedoch das Direktorium einen Beschluss fasst, der Rechtswirkungen hat, gilt diese zugrunde liegende Annahme nicht mehr. Ein solcher Beschluss muss daher nachprüfbar sein⁴⁰. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn, wie vorliegend, das Direktorium einen Beschluss fasst, dessen Inhalt, wenn überhaupt, nur unter größten Schwierigkeiten dem Begriff der „laufenden Geschäfte“ zugerechnet werden kann und der offensichtlich die Wirksamkeit einer oder mehrerer Gemeinschaftsverordnungen beeinträchtigen könnte.

79. Ich bin daher der Auffassung, dass der angefochtene Beschluss dem Rat der Gouverneure zugerechnet werden muss und dass er somit eine nachprüfbare Handlung gemäß Artikel 237 Buchstabe b EG ist.

80. Es könnte eingewandt werden, dass das Direktorium „unter ... der Kontrolle des Verwaltungsrates“ tätig werde⁴¹ und dass rechtlich bindende Beschlüsse des Direktoriums somit dem Verwaltungsrat, nicht aber dem Rat der Gouverneure zuzurechnen seien. Nach Artikel 237 Buchstabe c EG können Beschlüsse des Verwaltungsrats nur wegen Verletzung der Formvorschriften des Artikels 21 Absätze 2 und 5 bis 7 der Satzung angefochten werden. Das Vorbringen der Kommission, dass

40 — Vgl. entsprechend meine Schlussanträge zum Urteil Kommission/Rat (zitiert in Fußnote 39, Nrn. 46 bis 48) in Bezug auf Beschlüsse des Ausschusses der Ständigen Vertreter („Coreper“).

41 — Artikel 13 Absatz 3 der Satzung.

der angefochtene Beschluss gegen die Verordnungen Nr. 1073/1999 und Nr. 1074/1999 verstoße, wäre demnach unzulässig.

81. Dieser Einwand überzeugt mich nicht. Die Formvorschriften des Artikels 21 Absätze 2 und 5 bis 7 der Satzung betreffen ausschließlich Beschlüsse über die Gewährung von Darlehen und Bürgschaften. Offensichtlich wollte daher der EG-Vertrag nicht, dass solche Beschlüsse, die im Wesentlichen kaufmännischer Natur sind, einer umfassenden richterlichen Kontrolle durch den Gerichtshof unterliegen. Jedoch kann meines Erachtens aus Artikel 237 Buchstabe c EG nicht hergeleitet werden, dass Beschlüsse der Organe der EIB, die nicht unmittelbar im Zusammenhang mit der Gewährung von Darlehen und Bürgschaften stehen und Rechtswirkungen haben, nicht auf ihre Rechtmäßigkeit überprüft werden könnten. Außerdem trägt nach Artikel 8 in Verbindung mit Artikel 9 der Satzung der Rat der Gouverneure die letzte Verantwortung für die Verwaltung und Leitung der EIB. Daher kann es nicht darauf ankommen, dass der Verwaltungsrat nach Artikel 13 der Satzung für die tägliche Kontrolle über das Direktorium verantwortlich ist.

82. Ich werde in meiner Auffassung bestätigt durch die Rechtsprechung des Gerichtshofes zu den Arten von Handlungen, die nach Artikel 230 EG anfechtbar sind. Nach Artikel 173 Absatz 1 EWG-Vertrag war der Gerichtshof ursprünglich zuständig für die Kontrolle des „Handelns des Rates und der Kommission, soweit es sich nicht um Empfehlungen oder Stellungnahmen handelt“. Artikel 189 EWG-Vertrag (jetzt Artikel 249 EG) definierte verbindliche Gemeinschaftshandlungen als Verord-

nungen, Richtlinien und Entscheidungen. Aufgrund dieser Vorschriften könnte man nun denken, dass der Gerichtshof lediglich für die Nachprüfung von Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen des Rates oder der Kommission zuständig war. In dem Urteil vom 31. März 1971⁴² jedoch war der Gerichtshof bereit, die Rechtmäßigkeit eines Beschlusses des Rates über die Aushandlung und den Abschluss eines Übereinkommens über die Arbeitsbedingungen der Fahrzeugbesatzungen im internationalen Straßenverkehr durch die Mitgliedstaaten⁴³ zu überprüfen, da der Zweck des in Artikel 173 EWG-Vertrag genannten Verfahrens der gerichtlichen Nachprüfung — die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung des Vertrages zu sichern — nicht erreicht werden würde, wenn nicht alle Handlungen der Organe, die dazu bestimmt sind, Rechtswirkungen zu erzeugen, ohne Unterschied ihrer Rechtsnatur oder Form, angefochten werden könnten⁴⁴. Im Urteil *Les Verts/Parlament*⁴⁵ sollte der Gerichtshof zwei Handlungen des Europäischen Parlaments bezüglich der Erstattung der Ausgaben der Parteien, die an den Wahlen 1984 teilgenommen hatten, nachprüfen. Der Gerichtshof erklärte diese Klage für zulässig und hob hervor, dass die Gemeinschaft „eine Rechtsgemeinschaft der Art ist, dass weder die Mitgliedstaaten noch die Gemeinschaftsorgane der Kontrolle [über ihre Handlungen] entzogen sind“⁴⁶, und dass „ein umfassendes Rechtsschutzsystem geschaffen worden [ist], innerhalb dessen dem Gerichtshof die

42 — Urteil in der Rechtssache 22/70 (Kommission/Rat, AETR, Slg. 1971, 263, Randnrn. 39 bis 42).

43 — Europäisches Übereinkommen über die Arbeit der Fahrzeugbesatzungen im internationalen Straßenverkehr.

44 — Wegen einer Anwendung dieses Grundsatzes auf eine Mitteilung der Kommission vgl. Urteil vom 20. März 1997 in der Rechtssache C-57/95 (Frankreich/Kommission, Slg. 1997, I-1627). Vgl. auch Urteil Kommission/Rat (zitiert in Fußnote 39, Randnr. 29).

45 — Zitiert in Fußnote 29.

46 — Randnr. 23.

Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Handlungen der Organe übertragen ist“⁴⁷. Er stellte fest, dass zwar „in Artikel 173 EWG-Vertrag nur von den Handlungen des Rates und der Kommission die Rede [ist]“, dass aber „[e]ine Auslegung [dieser Vorschrift], die die Handlungen des Europäischen Parlaments aus dem Kreis der anfechtbaren Handlungen ausschliesse, ... zu einem Ergebnis führen [würde], das sowohl dem Geist des Vertrags, wie er in Artikel 164 [jetzt Artikel 220 EG] Ausdruck gefunden hat, als auch seinem System zuwiderliefe“⁴⁸.

83. Obwohl diese beiden Urteile nicht unmittelbar auf den vorliegenden Fall übertragen werden können, ist die Begründung des Gerichtshofes in ihrem Kern sicherlich anwendbar. Mit den Vorschriften des EG-Vertrags wird ein umfassendes Rechtsschutzsystem geschaffen, innerhalb dessen mangels eindeutig gegenteiliger Bestimmungen im EG-Vertrag alle rechtlich bindenden Handlungen einer Rechtmäßigkeitskontrolle durch den Gerichtshof unterliegen, um die Wahrung des Rechts zu sichern. Zwar erwähnt Artikel 237 EG das Direktorium nicht. Er schließt aber nicht ausdrücklich — und auch nicht ausreichend deutlich implizit — die Möglichkeit aus, dass rechtlich verbindliche Beschlüsse des Direktoriums dem Rat der Gouverneure bzw. dem Verwaltungsrat zugerechnet werden und auf dieser Grundlage auf ihre Rechtmäßigkeit überprüft werden können. Entscheidend ist, dass, wie der Rat vorträgt, die Handlungen der EIB dann, wenn diese nicht als Geschäftsbank, sondern als Einrichtung der Gemeinschaft tätig wird, der gerichtlichen Nachprüfung unterliegen müssen.

84. Angesichts dieses Ergebnisses erübrigt sich eine Prüfung des Hilfsvorbringens der Kommission, dass die Beschlüsse des Direktoriums nach Artikel 230 EG geprüft werden könnten.

— Zulässigkeit der Rügen bezüglich der Verordnung Nr. 1074/1999

85. Die EIB trägt vor, die Kommission könne sich in einer Klage nach Artikel 230 EG nicht auf einen angeblichen Verstoß gegen eine Regelung berufen, die aufgrund des Euratom-Vertrags erlassen worden sei. Die Klage der Kommission sei somit unzulässig, soweit mit ihr die Feststellung begehrt werde, dass der angefochtene Beschluss gegen die Verordnung Nr. 1074/1999 verstoße.

86. Ich kann mich dem nicht anschließen.

87. Im Urteil Griechenland/Rat⁴⁹ stellte der Gerichtshof fest: „Die Rechtmäßigkeit muss vollständig und umfassend überprüft werden; daher ist [Artikel 230 EG] so auszulegen, dass [er] die Zuständigkeit des Gerichtshofes nicht ausschließt, im Rahmen einer Klage auf Nichtigerklärung einer auf eine Bestimmung des EWG-Vertrags gestützten Maßnahme eine gerügte Verletzung einer Bestimmung des [Euratom-] oder EGKS-Vertrags zu prüfen“⁵⁰. Der vorliegende Fall liegt im Wesentlichen gleich: Der angefochtene Beschluss wurde aufgrund des EG-Vertrags erlassen, und es war sachgerecht, dass die Kommission den

47 — *Ibidem*.

48 — Randnrn. 24 und 25. Vgl. auch Beschluss vom 13. Juli 1990 in der Rechtssache C-2/88 (Zwartveld, Slg. 1990, I-3365, Randnrn. 23 und 24).

49 — Urteil vom 29. März 1990 in der Rechtssache C-62/88 (Slg. 1990, I-1527, Randnr. 8).

50 — Randnr. 8.

Beschluss nach Artikel 237 EG angefochten hat. Da die Vorschriften des Euratom-Vertrags über die Zuständigkeit des Gerichtshofes die EIB nicht nennen, liegt es auf der Hand, dass der angefochtene Beschluss nicht unmittelbar auf der Grundlage dieses Vertrags geprüft werden kann. Die Notwendigkeit eines umfassenden Systems der Rechtmäßigkeitskontrolle macht damit eine Auslegung der Artikel 230 EG und 237 EG dahin gehend erforderlich, dass der Gerichtshof für die Prüfung von Rügen zuständig ist, die die Vereinbarkeit des angefochtenen Beschlusses mit den Vorschriften des Euratom-Vertrags betreffen. Dasselbe gilt meines Erachtens für Rügen, die den Verstoß gegen eine aufgrund des Euratom-Vertrags erlassene Verordnung betreffen. Die Notwendigkeit eines umfassenden Systems der Rechtmäßigkeitskontrolle ist dieselbe, und ein Verstoß gegen eine Verordnung ist per definitionem auch ein Verstoß gegen den Vertrag, da der EG-Vertrag und der Euratom-Vertrag bestimmen, dass die Verordnungen in all ihren Teilen verbindlich sind und unmittelbar in jedem Mitgliedstaat gelten⁵¹.

88. Wenn auch die EIB den angefochtenen Beschluss aufgrund des EG-Vertrags fasste, so ist doch die Verordnung Nr. 1074/1999 ohne Zweifel für die Entscheidung des vorliegenden Falls erheblich. Die EIB stellt im Auftrag der Euratom Darlehen und Bürgschaften in beträchtlichem Umfang zur Verfügung, und es liegt auf der Hand, dass die Befugnis des OLAF, Tätigkeiten der EIB zu untersuchen, die diese im Rahmen eines solchen Auftrags ausführt, nur auf der Verordnung Nr. 1074/1999 beruhen kann.

— Wird mit der Klage der Kommission die Feststellung der Untätigkeit begehrt?

89. Die letzte Einrede der Unzulässigkeit, die die EIB erhoben hat — die Kommission begehre im Kern die Feststellung der Untätigkeit —, ist meines Erachtens ebenfalls zurückzuweisen. Die wesentliche Rüge der Kommission besteht ausweislich ihres in der Erwiderung präzisierten Vorbringens darin, dass der angefochtene Beschluss gegen die Verordnungen Nr. 1073/1999 und Nr. 1074/1999 insofern verstoße, als durch ihn ein paralleles System der Betrugsbekämpfung errichtet werde und das OLAF von der Durchführung interner Untersuchungen vor allem gemäß Artikel 4 der Verordnungen ausgeschlossen werde. Folglich erhebt die Kommission, wie ich deren Erwiderung verstanden habe, keinen gesonderten Vorwurf dahin gehend, dass die EIB durch Unterlassen eines Beschlusses nach Artikel 4 Absätze 1 und 6 der Verordnungen Nr. 1073/1999 und Nr. 1074/1999 gegen das Gemeinschaftsrecht verstoßen habe.

Finden die Verordnungen Nr. 1073/1999 und Nr. 1074/1999 auf die EIB Anwendung?

90. Wie ich das Vorbringen der EIB verstehe, teilt sie die Auffassung, dass die Verordnungen Nr. 1073/1999 und Nr. 1074/1999 nach dem Willen des Gemeinschaftsgesetzgebers auf die Tätigkeiten der EIB Anwendung finden. Diese Auffassung ist sicherlich zutreffend. Wie ich in meinen

51 — Artikel 249 EG, Artikel 161 EA.

Schlussanträgen in der Rechtssache Kommission/EZB⁵² ausgeführt habe, steht aufgrund des Wortlauts und der Vorarbeiten zur Verordnung Nr. 1073/1999 zweifelsfrei fest, dass diese Verordnung auf die EZB Anwendung finden soll. Dasselbe gilt für die EIB, die als eine der „durch [den EG-Vertrag] geschaffenen ... Einrichtungen“ anzusehen ist, für die die Verordnung gemäß der siebten Begründungserwägung, den Artikeln 1 Absatz 3, 4 Absätze 1 und 6, 5 Absatz 2, 6 Absatz 6, 7 Absätze 1, 2 und 3, 9 Absatz 4, 10 Absatz 3 und 14 Absatz 2 gilt.

91. Der Wortlaut der Verordnung Nr. 1074/1999 ist im Wesentlichen mit dem der Verordnung Nr. 1073/1999 identisch, und die legislative Vorgeschichte gibt keinen Anlass für eine abweichende Auslegung des persönlichen Geltungsbereichs.

92. Ich bin somit der Auffassung, dass die Verordnungen Nr. 1073/1999 und Nr. 1074/1999 auf die EIB Anwendung finden.

Verstößt der angefochtene Beschluss gegen die Verordnungen Nr. 1073/1999 und Nr. 1074/1999?

93. Als Nächstes ist die Frage zu prüfen, ob der angefochtene Beschluss gegen die Ver-

ordnungen Nr. 1073/1999 und Nr. 1074/1999 verstößt.

94. Nach Auffassung der Kommission verstößt der angefochtene Beschluss in mehrfacher Hinsicht gegen die Verordnungen Nr. 1073/1999 und Nr. 1074/1999. Die Kommission weist darauf hin, dass der angefochtene Beschluss zwei Teile umfasse, nämlich Teil I, der für Maßnahmen gelte, die von der EIB im Auftrag der Gemeinschaft durchgeführt würden und zu einer Ausgabe zu Lasten von Gemeinschaftsmitteln und von Mitteln des Europäischen Entwicklungsfonds führten, sowie Teil II, der für alle sonstigen Maßnahmen der EIB gelte. Die Kommission ist der Auffassung, Teil I verstoße in dreifacher Hinsicht gegen die Verordnungen Nr. 1073/1999 und Nr. 1074/1999.

95. Erstens weist die Kommission darauf hin, dass nach Artikel 4 Absatz 1 der Verordnungen Nr. 1073/1999 und Nr. 1074/1999 „[d]as Amt ... in den in Artikel 1 genannten Bereichen administrative Untersuchungen innerhalb der Organe, Einrichtungen sowie Ämter und Agenturen [durchführt]“⁵³. Gemäß Teil I Nummer 4 des angefochtenen Beschlusses hingegen sei „[b]ei dem Verdacht einer betrügerischen Handlung in Bezug auf Mitglieder des Personals oder der Leitungsorgane der EIB im Zusammenhang mit [Maßnahmen der Kategorie I] ... nach Maßgabe der innerhalb der Bank geltenden allgemeinen Verfahren und Vorschriften zu verfahren“.

53 — Die Kommission beruft sich auf die französische Fassung der Verordnung, in der nicht einfach von „Untersuchungen“, sondern von „les enquêtes“ gesprochen wird.

52 — Zitiert in Fußnote 6, Nrn. 49 bis 52.

96. Zweitens gehe aus den Nummern 5 bis 8 des Teils I hervor, dass die vom angefochtenen Beschluss vorgesehene Zusammenarbeit zwischen der EIB und dem OLAF im Wesentlichen darin bestehe, dass das interne Audit der EIB auf Ersuchen des Direktors des OLAF interne Untersuchungen durchführe, deren Ergebnisse dem OLAF mitgeteilt würden. Das entspreche eindeutig nicht dem System interner Untersuchungen, das in den Verordnungen Nr. 1073/1999 und Nr. 1074/1999 vorgesehen sei. Interne Untersuchungen würden sich vom Audit grundlegend unterscheiden. Während das Audit der Feststellung von Unregelmäßigkeiten dienen könne, liege der Zweck interner Untersuchungen speziell darin, Betrug oder andere Unregelmäßigkeiten festzustellen sowie alle einschlägigen Beweismittel zu beschaffen, durch die eine disziplinarrechtliche oder strafrechtliche Verantwortlichkeit der betreffenden Person belegt werden könne.

97. Drittens setze nach Teil I Nummern 9 und 10 der Zugang zu den Informationen der EIB in jedem Fall eine Genehmigung des Präsidenten der EIB voraus. Dies sei unvereinbar mit Artikel 4 Absatz 2 der Verordnungen Nr. 1073/1999 und Nr. 1074/1999, wonach das OLAF ohne Voranmeldung und unverzüglich Zugang zu sämtlichen Informationen und Räumlichkeiten der Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen erhalte und nur einer Unterrichtungspflicht unterliege.

98. Teil II des angefochtenen Beschlusses verstoße mit noch größerer Eindeutigkeit gegen die Vorschriften der Verordnungen Nr. 1073/1999 und Nr. 1074/1999. Teil II sehe lediglich vor, dass die EIB die Unterstützung des OLAF in Anspruch nehmen

könne, falls sie es wünsche, und dass sie bestrebt sei, in Zusammenarbeit mit dem OLAF geeignete Verfahren und Modalitäten für diese Unterstützung festzulegen.

99. Von diesen Punkten abgesehen trägt die Kommission in ihrer Klageschrift vor, die EIB habe gegen die Verordnungen Nr. 1073/1999 und Nr. 1074/1999 verstoßen, da sie mit dem angefochtenen Beschluss ihrer Verpflichtung, einen Beschluss zu erlassen, in dem die Modalitäten für die internen Untersuchungen nach Artikel 4 Absätze 1 und 6 vorgesehen sind, nicht nachgekommen sei. Aus ihrer Erwiderung geht jedoch hervor, dass ihre hauptsächlichliche Rüge darin besteht, dass der angefochtene Beschluss im Kern gegen die Vorschriften der Verordnungen Nr. 1073/1999 und Nr. 1074/1999 verstoße.

100. Die EIB hat nicht eigens bestritten, dass der angefochtene Beschluss gegen die Verordnungen Nr. 1073/1999 und Nr. 1074/1999 verstößt, da ihr Vorbringen darin besteht, dass die Verordnungen auf sie keine Anwendung finden. Meines Erachtens ist es daher unstreitig, dass der angefochtene Beschluss insbesondere gegen Artikel 4 der Verordnungen Nr. 1073/1999 und Nr. 1074/1999 verstößt.

Sind die Verordnungen Nr. 1073/1999 und Nr. 1074/1999 für unanwendbar zu erklären?

101. Angesichts dieses Ergebnisses ist die Einrede der EIB zu prüfen, dass die Ver-

ordnungen Nr. 1073/1999 und Nr. 1074/1999 gemäß Artikel 241 EG bzw. Artikel 156 EA für unanwendbar zu erklären seien.

102. Die Kommission hat, meines Erachtens zu Recht, davon Abstand genommen, die Zulässigkeit dieser Einrede mit der Behauptung zu bestreiten, die EIB könne sich nicht auf diese Artikel berufen. Die Einrede der Rechtswidrigkeit aufgrund dieser Artikel soll einer Partei zumindest teilweise die Möglichkeit geben, eine Verordnung, die sie für rechtswidrig hält, mittelbar anzufechten, wenn dieser Partei die Befugnis fehlt, sie unmittelbar anzufechten. Im vorliegenden Fall steht nicht fest, dass die EIB die Verordnung unmittelbar nach Artikel 230 EG oder Artikel 146 EA hätte anfechten können, und es liegt daher nahe, dass ihr die Einrede der Rechtswidrigkeit nach Artikel 241 EG und Artikel 156 EA offen stehen muss.

103. Es könnte die Auffassung vertreten werden, dass sich die EIB nicht auf Artikel 156 EA berufen kann, da ihr Status lediglich durch den EG-Vertrag geregelt ist. Wenn jedoch, wie ich oben ausgeführt habe⁵⁴, Handlungen der EIB, die aufgrund des EG-Vertrags vorgenommen werden, Handlungen gerecht werden müssen, die aufgrund des Euratom-Vertrags erlassen wurden, muss sich die EIB zweifellos dadurch verteidigen können, dass sie sich nach Artikel 156 EA oder nach dem allgemeinen Rechtsgrundsatz, der in den Artikeln 241 EG und Artikel 156 EA zum Ausdruck kommt, auf die Rechtswidrigkeit dieser Handlungen beruft⁵⁵.

54 — Nr. 87.

55 — Vgl. Urteil vom 6. März 1979 in der Rechtssache 92/78 (Simmenthal/Kommission, Slg. 1979, 777, Randnr. 39).

104. Die EIB macht geltend, die Verordnungen seien aus folgenden Gründen für unanwendbar zu erklären: i) Die Verordnungen sähen ein System interner Untersuchungen vor, durch das die vom EG-Vertrag und der Satzung vorgesehene Unabhängigkeit der EIB verletzt werde, ii) für die Verordnungen gebe es im EG-Vertrag und im Euratom-Vertrag keine Rechtsgrundlage, iii) die Verordnungen verstießen gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, iv) sie erfüllten nicht die Voraussetzung der Artikel 253 EG und 162 EA, dass Verordnungen mit Gründen zu versehen seien.

Unabhängigkeit

105. Die EIB trägt vor, die Anwendung der Verordnungen Nr. 1073/1999 und Nr. 1074/1999 auf ihre Tätigkeiten verletze ihre Unabhängigkeit, wie sie vom EG-Vertrag und von der Satzung vorgesehen und von der Rechtsprechung des Gerichtshofes anerkannt werde.

106. Die EIB stellt zunächst kurz die legislative Vorgeschichte des EWG-Vertrags und die Ereignisse dar, die zur Gründung der EIB führten. Nach ihren Ausführungen, die mit der einschlägigen Literatur im Wesentlichen übereinstimmen⁵⁶, verwarfen die Mitgliedstaaten die — auf der Konferenz von Messina im Juni 1955 befür-

56 — Vgl. insbesondere R. Henrion, „La Banque européenne d'investissement“, *Droit des Communautés européennes, Les Nouvelles*, 1969, Kapitel 11, Nr. 2427 bis 2429; D. Dunnett, zitiert in Fußnote 37, S. 723 bis 725; G. Marchegiani, zitiert in Fußnote 38, S. 430 bis 433; vgl. auch Schlussanträge des Generalanwalts Mancini zum Urteil Kommission/Rat der Gouverneure der Europäischen Investitionsbank (zitiert in Fußnote 27, Nr. 11).

wortete⁵⁷ — Idee eines Europäischen Fonds (*fonds d'investissement*), der zur Unterstützung und Förderung von Privatinvestitionen gegründet werden sollte, und entschied sich stattdessen für die Errichtung einer Investitionsbank, die im Eigentum der Mitgliedstaaten steht⁵⁸. Der Plan einer Investitionsbank, dem die Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (Weltbank) als Vorbild diene, setzte sich im Wesentlichen aus zwei Gründen durch. Zum einen fand der dem Vorschlag eines Fonds zugrunde liegende Gedanke, Privatinvestitionen im europäischen Maßstab zu planen, möglicherweise eine weniger breite Unterstützung, als der EWG-Vertrag Ende 1956 schließlich ausgehandelt wurde. Zum anderen waren bestimmte Mitgliedstaaten offensichtlich nicht bereit, die erheblichen finanziellen Mittel aufzubringen, die für die Gründung des Fonds notwendig gewesen wären⁵⁹. Die Mitgliedstaaten entschlossen sich daher für die Errichtung einer Bank, die zwar unabhängig von den Organen der Gemeinschaft tätig ist, jedoch die Ziele der Gemeinschaft unterstützt, indem sie Investitionen durch Gewährung von Darlehen und Bürgschaften aus Mitteln fördert, die auf dem internationalen Kapitalmarkt aufgenommen werden.

107. Vor diesem Hintergrund führt die EIB aus, es sei eindeutig, dass die EIB nach dem Willen der Verfasser des EG-Vertrags von den Organen der Gemeinschaft unabhängig

sein sollte, und sie weist darauf hin, dass nach der Rechtsprechung „die [EIB] auf den Kapitalmärkten ebenso wie jede andere Bank in völliger Unabhängigkeit agieren können [muss]“⁶⁰. Sie hebt im Einzelnen hervor, dass

- i) die EIB kein Organ der Gemeinschaft im Sinne des Artikels 7 EG sei,
- ii) der EG-Vertrag der EIB Rechtspersönlichkeit verliehen habe, die von der der Gemeinschaft verschieden sei⁶¹,
- iii) die EIB ihre eigenen internen Entscheidungsorgane habe, die durch primäres Gemeinschaftsrecht geschaffen worden seien⁶²,
- iv) die EIB insofern finanziell unabhängig sei, als sie über einen eigenen Haushalt verfüge, eine eigene Jahresbilanz und Ertragsrechnung aufstelle, die vom Rat der Gouverneure genehmigt würden⁶³, sowie ein eigenes Kapital habe, das von den Mitgliedstaaten eingezahlt worden sei⁶⁴, und
- v) der Rechnungshof nur dafür zuständig sei, die Rechnung der EIB im Zusammenhang mit deren Tätigkeit bei der Verwaltung von Einnahmen und Ausgaben der Gemeinschaft zu prüfen⁶⁵.

57 — Vgl. *Rapport des chefs de délégation aux ministres des affaires étrangères, Comité intergouvernemental créé par la Conférence de Messine*, vom 21. April 1956 (Spaak-Bericht), S. 76 bis 82.

58 — Die Bank sollte gemäß Artikel 3 Buchstabe j EWG-Vertrag „neue Hilfsquellen“ erschließen. (Mit dem Vertrag über die Europäische Union wurde diese Bestimmung gestrichen und teilweise durch Artikel 4b EG-Vertrag ersetzt, der jetzt Artikel 9 EG ist.)

59 — Nach den Darlegungen der EIB lag ein weiterer Grund darin, dass die Mitgliedstaaten einer Haftung entgegen wollten, die sie aufgrund der Tätigkeiten des Fonds treffen konnte. Aus der legislativen Vorgeschichte geht jedoch nicht eindeutig hervor, dass dieser Gesichtspunkt eine entscheidende Rolle spielte.

60 — Urteil Kommission/Rat der Gouverneure der Europäischen Investitionsbank (zitiert in Fußnote 27, Randnr. 28).

61 — Artikel 266 EG und Artikel 28 Absatz 1 der Satzung.

62 — Rat der Gouverneure, Verwaltungsrat und Direktorium, vgl. Artikel 8 der Satzung.

63 — Artikel 9 Buchstabe f der Satzung.

64 — Artikel 4 und 5 der Satzung.

65 — Artikel 248 Absatz 3 EG. Die praktischen Modalitäten zur Regelung des Verhältnisses zwischen dem Rechnungshof und der EIB sind in einer Vereinbarung zwischen den Beteiligten und der Kommission niedergelegt. Nach dieser Vereinbarung, die am 19. März 1999 geschlossen wurde, kann der Rechnungshof auch Tätigkeiten der EIB im Zusammenhang mit Maßnahmen prüfen, die im Auftrag des Europäischen Sozialfonds ausgeführt werden.

108. Schließlich führt die EIB aus, dass sie zwar Fonds verwalte, die Einnahmen und Ausgaben des Gemeinschaftshaushalts darstellten, und hierbei regelmäßig im Auftrag der Kommission handele, dass diese Fonds aber lediglich 10 % des gesamten Darlehens- und Bürgschaftsbestands der EIB ausmachten. Die Fonds seien daher keine Rechtfertigung dafür, dass die Tätigkeiten der EIB der Kontrolle des OLAF unterstellt würden.

109. In Erwiderung auf diese Ausführungen trägt die Kommission vor, der besondere Status der EIB innerhalb des EG-Vertrags sei zweckorientiert (*fonctionnel*) und auf das für die Erfüllung ihrer besonderen Aufgaben Erforderliche beschränkt. Sie weist insoweit darauf hin,

- i) dass die Vorschrift, durch die die EIB errichtet wurde⁶⁶, im Ersten Teil des EG-Vertrags enthalten sei, in dem die „Grundsätze“ der Gemeinschaft festgesetzt werden,
- ii) dass in dem Kapitel des EG-Vertrags, das sich der EIB widme⁶⁷, Artikel 267 bestimme, dass die EIB „zu einer ausgewogenen und reibungslosen Entwicklung des Gemeinsamen Marktes im Interesse der Gemeinschaft beizutragen“ habe,
- iii) dass die EIB nach der Satzung „auf die wirtschaftlich zweckmäßigste Verwendung ihrer Mittel im Interesse der Gemeinschaft [achte]“⁶⁸ und nur dann

Darlehen gewähren oder Bürgschaft leisten dürfe, wenn „die Durchführung des Vorhabens ... die Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes fördert“⁶⁹, und

- vi) dass Artikel 159 EG bestimme, dass „die Gemeinschaft“ den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt durch „die Politik, die sie mit Hilfe ... der [EIB führt]“, unterstütze. Diese Vorschriften zeigten, dass die Tätigkeiten der EIB dieselben Ziele wie die der Gemeinschaft verfolgten.

Dies gelte überdies für sämtliche Tätigkeiten der EIB; es könne insoweit kein Unterschied gemacht werden zwischen einerseits den Darlehen und Bürgschaften, die im Auftrag des Gemeinschaftshaushalts oder des Europäischen Sozialfonds gewährt würden, und andererseits den Darlehen und Bürgschaften, die aus Mitteln gewährt würden, die die EIB auf den Kapitalmärkten beschafft habe.

110. Ergänzend hierzu führt die Kommission aus,

- ii) dass nach der Satzung Anträge auf Gewährung von Darlehen oder Bürgschaften der Kommission zur Stellungnahme vorzulegen seien⁷⁰ und bei einer negativen Stellungnahme der Kommission der Verwaltungsrat das Darlehen oder die Bürgschaft nur einstimmig gewähren könne⁷¹,
- ii) dass zwar die Tätigkeiten des Direktoriums der EIB internen Kontrollen des Verwaltungsrats⁷² und des Prüfungs-

69 — Artikel 20 Absatz 1 Buchstabe b der Satzung.

70 — Artikel 21 Absatz 2 der Satzung.

71 — Artikel 21 Absatz 6 der Satzung.

72 — Nach Artikel 11 Absatz 1 der Satzung „gewährleistet [der Verwaltungsrat], dass die Führung der Geschäfte der Bank mit den Bestimmungen dieses Vertrags und dieser Satzung sowie mit den allgemeinen Richtlinien des Rates der Gouverneure im Einklang steht“.

66 — Artikel 9 EG, der durch den Vertrag über die Europäische Union eingefügt wurde.

67 — Kapitel 5 des Titels I („Vorschriften über die Organe“) des Fünften Teils („Die Organe der Gemeinschaft“).

68 — Artikel 20 Absatz 1 der Satzung.

ausschusses der EIB⁷³ unterlägen, der Rechnungshof jedoch bestimmte Befugnisse gegenüber der EIB nach Artikel 248 Absatz 3 EG habe,

iii) dass die EIB der Zuständigkeit des Gerichtshofes u. a. nach Artikel 237 EG unterworfen sei und

iv) dass es einer gesetzgeberischen Praxis entspreche, Bestimmungen, die allgemeine Geltung hätten, mit Wirkung für die EIB zu erlassen⁷⁴.

111. Auf der Grundlage dieser Erwägungen ist die Kommission der Auffassung, die EIB falle in den Rahmen der Gemeinschaft. Sie bestehe nicht unabhängig von der Europäischen Gemeinschaft, sondern sei eine Gemeinschaftseinrichtung (*organisme de la Communauté*), die im Rahmen der Ziele der Gemeinschaft tätig werde — und zu deren Verwirklichung beitrage — und die den vom Gemeinschaftsgesetzgeber erlassenen allgemeinen Maßnahmen unterliege.

112. Schließlich trägt die Kommission vor, die EIB habe in keiner Weise dargelegt, wie die Befugnis des OLAF zur Vornahme interner Untersuchungen die Aufgaben, die ihr durch den EG-Vertrag zugewiesen seien, *im konkreten Fall* beeinträchtigen oder behindern könnte. Die Aufgabe des OLAF nach den Verordnungen Nr. 1073/1999 und Nr. 1074/1999 bestehe nur darin, Tatsachen festzustellen, die einen Betrugs-

tatbestand darstellen könnten, und dies habe nichts mit den Bankgeschäften der EIB zu tun. Durch das OLAF könne es somit ebenso wenig zu einer Beeinträchtigung der Tätigkeit der EIB kommen wie durch den eigenen internen Auditdienst der EIB⁷⁵, den Prüfungsausschuss der EIB oder den Rechnungshof.

113. Die Rügen der EIB sind, wie die Kommission und die Streithelfer ausführen, im Licht der Rechtsprechung des Gerichtshofes zu prüfen. Das Urteil Kommission/Rat der Gouverneure der Europäischen Investitionsbank⁷⁶ ist von besonderer Bedeutung. In dieser Rechtssache hatte der Gerichtshof Gelegenheit, die verfassungsrechtliche Stellung der EIB im System der Verträge zu prüfen. Die Rechtssache betraf die Frage, ob die von Bediensteten der EIB entrichtete Steuer zugunsten der EIB oder zugunsten der Gemeinschaft zu erheben ist. Obwohl kaum Zweifel daran bestanden, dass die einschlägigen Steuerbestimmungen dahin zu verstehen waren, dass die Steuer der Gemeinschaft zugewiesen war, machte die EIB geltend, „sie sei weder ein Organ noch eine Dienststelle der Gemeinschaften, stehe vielmehr dieser kraft ihrer Rechtsstellung, ihrer Zusammensetzung und ihrer Organstruktur sowie nach Art und Ursprung ihrer Mittel, die dem Haushalt der Gemeinschaften nichts verdankten, unabhängig gegenüber“⁷⁷.

114. Hierzu stellte der Gerichtshof fest: „Sicherlich besitzt die Bank gemäß

⁷³ — Vgl. Artikel 14 der Satzung.

⁷⁴ — Die Kommission bezieht sich auf die Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds (ABl. L 161, S. 1).

⁷⁵ — Zur Rolle des internen Audit innerhalb der EIB vgl. oben, Nr. 6, sowie unten, Nr. 148.

⁷⁶ — Rechtssache 85/86, zitiert in Fußnote 27.

⁷⁷ — Randnr. 27.

[Artikel 266 EG] eine von derjenigen der Gemeinschaften gesonderte Rechtspersönlichkeit; auch wird sie gemäß ihrer Satzung von eigenen Organen verwaltet. Zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach [Artikel 267 EG] muss die Bank auf den Kapitalmärkten ebenso wie jede andere Bank in völliger Unabhängigkeit agieren können. Die Finanzierung der Bank wird auch nicht von einem Haushaltsplan sichergestellt, sondern aus eigenen Mitteln, insbesondere dem von den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellten Kapital und von auf den Kapitalmärkten aufgenommenen Anleihen. Schließlich erstellt die Bank jährlich eine Bilanz sowie eine Gewinn- und Verlustrechnung, die jährlich von einem vom Rat der Gouverneure ernannten Ausschuss geprüft werden. Dass der Bank eine solche funktionelle und institutionelle Autonomie zuerkannt wird, hat jedoch nicht zur Folge, dass sie völlig von den Gemeinschaften gesondert und von jeder Bestimmung des Gemeinschaftsrechts ausgenommen wäre. Vielmehr folgt insbesondere aus Artikel 130 EWG-Vertrag, dass die Bank zur Verwirklichung der Ziele der Gemeinschaft beitragen soll und somit kraft EWG-Vertrags in den Rahmen der Gemeinschaft fällt. Der Bank kommt somit eine Doppelnatur in dem Sinne zu, dass sie einerseits hinsichtlich ihrer Geschäftsführung, insbesondere im Rahmen ihrer Kapitaloperationen, unabhängig, andererseits hinsichtlich ihrer Ziele mit der Gemeinschaft eng verbunden ist. Mit dieser Doppelnatur lässt es sich mühelos vereinbaren, die generell auf die Besteuerung des Gemeinschaftspersonals anwendbaren Bestimmungen auch auf das Bankpersonal anzuwenden. Das gilt insbesondere auch insoweit, als die fragliche Steuer zugunsten des Haushaltsplans der Gemeinschaften erhoben wird. Entgegen dem Vorbringen des Rates der Gouverneure kann diese Zuweisung die funktionelle Autonomie und den Ruf der Bank als unabhängige Stelle

auf den Kapitalmärkten nämlich nicht gefährden, da das Kapital und die Führung der Bank davon nicht berührt werden.“⁷⁸

115. Zu erwähnen ist auch das Urteil SGEEM u. a./EIB⁷⁹. In diesem Urteil ging es um die Frage, ob die EIB im Hinblick auf die Artikel 235 EG und 288 EG als ein Gemeinschaftsorgan anzusehen ist, für das die Gemeinschaft außervertraglich haften kann. Der Gerichtshof entschied, dass „die Bank eine durch den Vertrag errichtete Gemeinschaftseinrichtung [ist] (Urteil vom 15. Juni 1976 in der Rechtssache 110/75, Mills/EIB, Slg. 1976, 955, Randnr. 14) [80]. Sie soll zur Verwirklichung der Ziele der Gemeinschaft beitragen und fällt somit kraft des Vertrages in den Rahmen der Gemeinschaft (Urteil vom 3. März 1988 in der Rechtssache 85/86, Kommission/EIB, Slg. 1988, 1281, Randnr. 29). Hieraus folgt, dass die Handlungen und Unterlassungen, deren sich die Bank gegenüber den Klägern bei der Durchführung des fraglichen Finanzierungsvertrags etwa schuldig gemacht hat, entsprechend den in [Artikel 288 Absatz 2 EG] bezeichneten allgemeinen Rechtsgrundsätzen, die den Mitgliedstaaten gemeinsam sind, der Gemeinschaft zuzurechnen sind.“⁸¹

116. Die Begründung dieser beiden Urteile zeigt meines Erachtens zweierlei.

78 — Randnrn. 28 bis 30.

79 — Zitiert in Fußnote 27.

80 — In der englischen Fassung des Urteils Mills/EIB wurde der französische Begriff „organisme“ irrtümlich nicht mit „body“, sondern mit „institution“ übersetzt. Dieser Fehler wurde jedoch in der zitierten Textstelle korrigiert.

81 — Randnrn. 13 und 14.

117. Erstens muss die EIB als eine Gemeinschaftseinrichtung angesehen werden, die in den Rahmen der Gemeinschaft fällt. Dieses Ergebnis wird durch das Vorbringen der Kommission in der vorliegenden Rechtssache und durch die nachfolgenden Erwägungen gestützt. Der enge funktionale Zusammenhang zwischen den Tätigkeiten der EIB und den Zielen der Gemeinschaft wird vom Wortlaut des Artikels 9 EG, wonach die EIB „nach Maßgabe der Befugnisse handelt, die ihr in diesem Vertrag und der beigefügten Satzung zugewiesen werden“, sowie vom Wortlaut des Artikels 104 Absatz 11 EG bestätigt, demzufolge der Rat „die [EIB] ersuchen [kann], ihre Darlehenspolitik gegenüber [einem] Mitgliedstaat zu überprüfen“, der die Kriterien bezüglich der Höhe seines öffentlichen Defizits, die in dem Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit⁸² festgelegt ist, nicht erfüllt. Dieser Zusammenhang spiegelt sich außerdem in Vorschriften wider, die entweder die Zusammenarbeit zwischen der EIB und der Kommission oder die aktive Beteiligung der Kommission an der Arbeit der EIB vorsehen⁸³. So benennt die Kommission nach Artikel 11 Absatz 2 der Satzung ein ordentliches und ein stellvertretendes Mitglied für den Verwaltungsrat der EIB⁸⁴, und Artikel 17 der Satzung bestimmt, dass der Rat der Gouverneure auf Ersuchen der Kommission die Auslegung oder Ergänzung seiner nach Artikel 9 der Satzung erlassenen allgemeinen Richtlinien über die Kreditpolitik der Bank vornimmt.

118. Zweitens ist der Gemeinschaftsgesetzgeber wegen der engen funktionalen Beziehung zwischen der EIB und der Gemeinschaft für den Erlass von Maßnahmen

zuständig, die für die EIB in derselben Weise gelten wie für andere Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen. Diese Zuständigkeit ist jedoch dadurch beschränkt, dass die Anwendung solcher Maßnahmen auf die EIB nicht die funktionelle Autonomie der EIB oder ihren Ruf als selbständige Stelle auf den Kapitalmärkten beschädigen darf.

119. Die Frage lautet daher, ob die Anwendung der Verordnungen Nr. 1073/1999 und Nr. 1074/1999 auf die EIB ihre funktionelle Autonomie oder ihren Ruf auf den Kapitalmärkten beschädigen würde.

120. Wie die Kommission vorträgt, hat die EIB nicht erklärt, wie durch die Ausübung der Befugnisse des OLAF aufgrund der Verordnungen Nr. 1073/1999 und Nr. 1074/1999 die Befugnis der EIB, autonom über Darlehens- und Bürgschaftsanträge zu entscheiden, in der Praxis beeinträchtigt oder gestört werden könnte. Sie hätte eine solche Erklärung meines Erachtens auch nicht liefern können. Wie ich in meinen Schlussanträgen in der Rechtssache Kommission/EZB⁸⁵ ausgeführt habe, garantieren die Vorschriften dieser Verordnungen dem OLAF ein hohes Maß an funktioneller Unabhängigkeit, auch wenn das Amt innerhalb der Verwaltungs- und Haushaltsstrukturen der Kommission errichtet wurde. Es besteht daher meines Erachtens, wenn überhaupt, nur eine sehr geringe Gefahr, dass das OLAF von der Kommission oder von irgendeinem anderen Organ oder einer anderen Einrichtung als

82 — Das Protokoll ist dem EG-Vertrag beigefügt.

83 — Vgl. insoweit D. Dunnett (zitiert in Fußnote 37, S. 758), der meint, dass die Rolle, die die Kommission in den Angelegenheiten der EIB spiele, „zentral“ sei.

84 — Nach Artikel 11 Absatz 2 der Satzung besteht der Verwaltungsrat aus 25 ordentlichen und 13 stellvertretenden Mitgliedern.

85 — Zitiert in Fußnote 6, Nrn. 161 bis 165.

Mittel benutzt würde, auf die Mitglieder der Leitungsorgane der EIB politischen Druck auszuüben.

121. Hierfür spricht, wie der Rat hervorhebt, auch, dass das OLAF keine fortwährende Kontrolle der Haushaltsführung der EIB ausüben würde; das OLAF wird lediglich tätig, wenn ausnahmsweise der Verdacht besteht, dass ein Betrug oder andere Unregelmäßigkeiten im Sinne der Verordnung Nr. 1073/1999 begangen wurden. Und selbst dann, wenn durch eine interne Untersuchung das Vorliegen von Betrug oder anderen Unregelmäßigkeiten aufgedeckt wird, ist das OLAF nicht befugt, rechtliche Schritte zu unternehmen. Die wesentlichen Aufgaben des OLAF bestehen, wie die Kommission ausführt, darin, i) dem Verdacht eines Betrugs oder einer Unregelmäßigkeit u. a. dadurch nachzugehen, dass es die ihm von Organen, Einrichtungen und Privatpersonen mitgeteilten Informationen auswertet⁸⁶, Überprüfungen an Ort und Stelle durchführt⁸⁷, die Akten und die Rechnungsführung kontrolliert⁸⁸ sowie die Mitglieder und Leiter der Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft um mündliche Auskünfte ersucht⁸⁹, ii) Berichte zu erstellen, aus denen der festgestellte Sachverhalt, gegebenenfalls die ermittelte Schadenshöhe und die Ergebnisse der Untersuchung einschließlich der Empfehlungen des Direktors des OLAF zu den zweckmäßigen Folgemaßnahmen hervorgehen, und iii) diese Berichte zusammen mit anderen einschlägigen Informationen dem Organ, der

Einrichtung, dem Amt oder der Agentur⁹⁰ und — wenn es um strafrechtlich relevante Sachverhalte geht — den Justizbehörden des betroffenen Mitgliedstaats zu übermitteln⁹¹. Es ist somit Sache der EIB, „die gemäß den Ergebnissen der internen Untersuchungen erforderlichen Folgemaßnahmen [zu ergreifen], insbesondere die disziplinarrechtlichen und justiziellen Maßnahmen, und ... den Direktor des Amtes innerhalb der von ihm in [den Berichten] gesetzten Frist über die Folgemaßnahmen der Untersuchungen [zu unterrichten]“⁹².

122. Überdies könnte die EIB, wie die Kommission und die niederländische Regierung ausführen, in dem nach Artikel 4 Absätze 1 und 6 der Verordnung Nr. 1073/1999 zu fassenden Beschluss den Zugang zu Informationen ausschließen, die von besonderer Bedeutung dafür sind, dass sie ihre Aufgaben unabhängig ausführen kann⁹³. Zwar haben die Kommission, der Rat und das Europäische Parlament Beschlüsse nach Artikel 4 gefasst, die solche Ausnahmen nicht vorsehen⁹⁴, der Ge-

90 — Artikel 9 Absatz 4 der Verordnungen Nr. 1073/1999 und Nr. 1074/1999.

91 — Artikel 10 Absatz 2 der Verordnungen Nr. 1073/1999 und Nr. 1074/1999.

92 — Artikel 9 Absatz 4 der Verordnungen Nr. 1073/1999 und Nr. 1074/1999.

93 — Vgl. unten, Nr. 155.

94 — Beschluss 1999/396/EG, EGKS, Euratom der Kommission vom 2. Juni 1999 über die Bedingungen und Modalitäten der internen Untersuchungen zur Bekämpfung von Betrug, Korruption und sonstigen rechtswidrigen Handlungen zum Nachteil der Interessen der Gemeinschaft (ABL L 149, S. 57); Beschluss 1999/394/EG, Euratom des Rates vom 25. Mai 1999 über die Bedingungen und Modalitäten der internen Untersuchungen zur Bekämpfung von Betrug, Korruption und sonstigen rechtswidrigen Handlungen zum Nachteil der Interessen der Gemeinschaften (ABL L 149, S. 36); Beschluss des Europäischen Parlaments vom 18. November 1999 über die Änderungen der Geschäftsordnung im Anschluss an die Interinstitutionelle Vereinbarung vom 25. Mai 1999 über die internen Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) und, als Anlage hierzu, Beschluss des Europäischen Parlaments über die Bedingungen und Modalitäten der internen Untersuchungen zur Bekämpfung von Betrug, Korruption und sonstigen rechtswidrigen Handlungen zum Nachteil der Interessen der Gemeinschaften (ABL 1999, L 202, S. 1).

86 — Nach Artikel 7 der Verordnungen Nr. 1073/1999 und Nr. 1074/1999 sind die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft verpflichtet, dem OLAF Informationen über etwaige Fälle von Betrug, Korruption oder andere rechtswidrige Handlungen mitzuteilen.

87 — Artikel 4 Absatz 2 und 6 der Verordnungen Nr. 1073/1999 und Nr. 1074/1999.

88 — Artikel 4 Absatz 2 der Verordnungen Nr. 1073/1999 und Nr. 1074/1999.

89 — Artikel 4 Absatz 2 der Verordnungen Nr. 1073/1999 und Nr. 1074/1999.

richtshof jedoch hat einen Beschluss gefasst⁹⁵, der — unter Hinweis auf seine Aufgaben, seine Unabhängigkeit und sein Beratungsgeheimnis⁹⁶ gemäß den Verträgen und der Satzung des Gerichtshofes⁹⁷ — Dokumente und Informationen, die sich während eines Gerichtsverfahrens in seinem Besitz befinden oder in seinen Besitz gelangen, von internen Untersuchungen ausnimmt⁹⁸.

123. Es bleibt zu fragen, ob die Anwendung der Verordnungen Nr. 1073/1999 und Nr. 1074/1999 auf die EIB deren Ruf und damit ihre Kreditfähigkeit und ihre Möglichkeit, Geld auf den internationalen Kapitalmärkten zu günstigen Zinssätzen zu beschaffen, beeinträchtigen würde⁹⁹.

124. Wie ich das Vorbringen der EIB verstehe, hält sie dies für möglich, weil Geschäftsbanken im Allgemeinen der Aufsicht, nicht jedoch der Untersuchung zur Betrugsbekämpfung durch Einrichtungen wie das OLAF unterliegen.

125. Mangels näherer Ausführungen ist dieses Vorbringen zurückzuweisen. Ich bin jedenfalls nicht davon überzeugt, dass es die Kreditwürdigkeit der EIB oder ihren Ruf auf den Kapitalmärkten schmälern würde, wenn ihre Finanzgeschäfte demselben System externer, spezialisierter und unabhängiger Kontrolle wie andere Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft unterliegen würden. Mir scheint vielmehr, dass der Ruf der EIB erheblichen Schaden nehmen könnte, wenn Betrugsvorwürfe, die gegen Mitglieder ihrer Geschäftsführung oder ihres Personals erhoben werden, nicht durch eine Untersuchung ausgeräumt werden könnten, die von einer EIB-fremden Stelle durchgeführt wird.

126. Aus allen diesen Gründen komme ich zu dem Ergebnis, dass die Anwendung der Verordnungen Nr. 1073/1999 und Nr. 1074/1999 auf die Tätigkeit der EIB nicht gegen ihre im EG-Vertrag und der Satzung vorgesehene und von der Rechtsprechung des Gerichtshofes anerkannte Unabhängigkeit verstößt.

Die Rechtsgrundlage der Verordnung Nr. 1073/1999

127. Die EIB macht geltend, die Verordnung Nr. 1073/1999 sei insofern ungültig, als sie auf der Grundlage des Artikels 280 EG erlassen worden sei. Dieses Vorbringen der EIB umfasst zwei Teile.

95 — Décision de la Cour de Justice du 26 octobre 1999 relative aux conditions et modalités des enquêtes internes en matière de lutte contre la fraude, la corruption et toute activité illégale préjudiciable aux intérêts des Communautés.

96 — Fünfte, sechste und siebte Begründungserwägung des Beschlusses.

97 — Protokoll über die Satzung des Gerichtshofes, unterzeichnet in Brüssel am 17. April 1957, in der zuletzt durch Artikel 6 Abschnitt III Absatz 3 Buchstabe c des Vertrages von Amsterdam geänderten Fassung.

98 — Artikel 3 des Beschlusses.

99 — Die Kreditwürdigkeit der EIB scheint seit Anbeginn äußerst hoch eingeschätzt worden zu sein („AAA“). Vgl. F. Leneuf-Péraldi (zitiert in Fußnote 37, Nr. 19).

128. Erstens trägt die EIB vor, der Begriff der „finanziellen Interessen der Gemeinschaft“ in Artikel 280 EG müsse im Wesentlichen als gleichbedeutend mit dem Begriff des „Haushalts“ der Europäischen Gemeinschaft in Artikel 268 EG verstanden werden. Artikel 280 EG berechne die Gemeinschaft somit nur, Maßnahmen zum Schutz der Gemeinschaft vor solchen Betrügereien und sonstigen rechtswidrigen Handlungen zu ergreifen, die einen Einnahmeausfall oder eine Ausgabensteigerung zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts zur Folge haben. Das Kapital und der Haushalt der EIB seien jedoch vom Haushalt der Gemeinschaft getrennt. Artikel 280 EG könne somit keine gültige Rechtsgrundlage für Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung innerhalb der EIB sein. Diese Auffassung werde durch Artikel 248 Absatz 3 EG, nach dem der Rechnungshof nur dafür zuständig sei, die Tätigkeit der EIB in Bezug auf die „von der Bank verwalteten Einnahmen und Ausgaben der Gemeinschaft“ zu prüfen, sowie durch die gesetzgeberische Praxis¹⁰⁰ gestützt.

129. Zweitens verleihe Artikel 280 Absatz 4 EG der Gemeinschaft nur die Befugnis, die

„erforderlichen Maßnahmen“ zur Bekämpfung von Betrügereien „in den Mitgliedstaaten“ zu beschließen; nach Artikel 280 Absatz 4 EG bleibe das „Strafrecht der Mitgliedstaaten“ von den Maßnahmen der Gemeinschaft unberührt. Die Verordnung Nr. 1073/1999 sei daher insoweit ungültig, als sie die Befugnisse des OLAF auf die Organe und Einrichtungen der Europäischen Gemeinschaft erstrecke.

130. Diesem Vorbringen — das im Wesentlichen dem Vorbringen der Beklagten in der Rechtssache Kommission/EZB entspricht — kann nicht gefolgt werden.

131. Wie ich in meinen Schlussanträgen in jener Rechtssache ausgeführt habe¹⁰¹, zeigt eine eingehende Untersuchung des Wortlauts, des Aufbaus und der Geschichte des Artikels 280 EG, dass

- i) der Gesetzgeber befugt ist, Maßnahmen zur Verhütung von solchen Betrügereien und sonstigen rechtswidrigen Handlungen zu ergreifen, die, auch wenn sie in keinem unmittelbaren Zusammenhang mit dem *Haushalt* der Gemeinschaft stehen, *den finanziellen Interessen* der Gemeinschaft im weiteren Sinne durch Beeinträchtigung des Vermögens der Gemeinschaft schaden können, und dass

100 — Die EIB bezieht sich insoweit auf die Verordnung Nr. 2988/95 (zitiert in Fußnote 10), die in Artikel 1 Absatz 2 den Tatbestand der Unregelmäßigkeit definiert als „[jeden] Verstoß gegen eine Gemeinschaftsbestimmung als Folge einer Handlung oder Unterlassung eines Wirtschaftsteilnehmers ..., die einen Schaden für den Gesamthaushaltsplan der Gemeinschaften oder die Haushalte, die von den Gemeinschaften verwaltet werden, bewirkt hat bzw. haben würde, sei es durch die Verminderung oder den Ausfall von Eigenmitteleinnahmen, die direkt für Rechnung der Gemeinschaften erhoben werden, sei es durch eine ungerechtfertigte Ausgabe“. Die EIB verweist ferner auf das Übereinkommen aufgrund von Artikel K.3 des Vertrages über die Europäische Union über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (zitiert in Fußnote 10), in dem es in Artikel 1 heißt, dass „der Tatbestand des Betrugs zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften... im Zusammenhang mit Ausgaben jede vorsätzliche Handlung oder Unterlassung ... mit der Folge [umfasst], dass Mittel aus dem Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften oder aus den Haushalten, die von den Europäischen Gemeinschaften oder in deren Auftrag verwaltet werden, unrechtmäßig erlangt oder zurückbehalten werden“.

101 — Zitiert in Fußnote 6, Nrn. 105 bis 112 und 117 bis 119.

ii) diese Maßnahmen die Bekämpfung von Betrügereien und anderen Unregelmäßigkeiten bezwecken können, die innerhalb der Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft beangegangen werden.

132. Die EIB ist, wie oben dargelegt¹⁰², eine Einrichtung, die in den Rahmen der Gemeinschaft fällt. Die finanziellen Interessen der EIB als einer Gemeinschaftseinrichtung bilden meines Erachtens einen wesentlichen Teil der finanziellen Interessen der Gemeinschaft. Dass, wie die EIB geltend macht, die Finanzen der EIB in einem gewissen Maße von den Finanzen der übrigen Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft getrennt sind und dass das Kapital der EIB nicht aus dem Haushalt der Gemeinschaft stammt, ist demnach nicht entscheidend.

133. Ich komme somit zum Ergebnis, dass es keine Auswirkungen auf die Gültigkeit der Verordnung Nr. 1073/1999 hat, dass diese auf der Grundlage des Artikels 280 Absatz 4 EG erlassen wurde.

Die Rechtsgrundlage der Verordnung Nr. 1074/1999

134. Die EIB ist der Auffassung, die Verordnung Nr. 1074/1999 sei insofern ungültig, als sie aufgrund des Artikels 203 EA

erlassen worden sei. Sie bringt hierzu zwei wesentliche Rügen vor.

135. Erstens könnten Maßnahmen, die aufgrund des Euratom-Vertrags erlassen würden, keine Anwendung auf die EIB finden, da die EIB in diesem Vertrag überhaupt nicht erwähnt werde und da sie in keiner verfassungsmäßigen Beziehung zur Atomgemeinschaft stehe. In diesem Zusammenhang betont die EIB, dass in dem Euratom-Vertrag keine dem Artikel 237 EG (der, wie erinnerlich, die Zuständigkeit des Gerichtshofes für die Kontrolle von Beschlüssen der EIB begründet) entsprechende Vorschrift enthalten sei und dass sich Artikel 146 EA (der im Wesentlichen dem Artikel 230 EG entspricht) nicht auf Handlungen der EIB beziehe. Dass die EIB im Auftrag der Kommission bestimmte im Namen der Euratom aufgenommene Darlehen verwalte, könne nicht mit einer verfassungsmäßigen Beziehung zur Atomgemeinschaft gleichgesetzt werden.

136. Zweitens sei Artikel 203 EA keine passende Rechtsgrundlage für die Verordnung Nr. 1074/1999. Daraus, dass die Verordnung Nr. 1073/1999 auf der Grundlage des Artikels 280 EG erlassen und es für notwendig erachtet worden sei, Artikel 280 Absatz 4 EG in den EG-Vertrag einzufügen, um dem Rat die zum Erlass dieser Verordnung erforderliche Befugnis einzuräumen, folge, dass der Gesetzgeber nicht in der Lage gewesen sei, die Verordnung auf der Grundlage des Artikels 308 EG zu erlassen. Der Gesetzgeber habe daher die Verordnung Nr. 1074/1999 nicht auf der Grundlage des Artikels 203 EA, der dem Artikel 308 EG entspreche, erlassen können. Außerdem könnten Vorschriften aufgrund des Artikels 203 EA nur erlassen werden, wenn sie „erforderlich [seien], um

102 — Vgl. Fußnote 27 und oben, Nrn. 113 bis 118.

eines [der] Ziele [der Gemeinschaft] zu verwirklichen“. Der Erste Titel des Euratom-Vertrags mit der Überschrift „Aufgaben der Gemeinschaft“ nehme keinen Bezug auf die Betrugsbekämpfung¹⁰³. Zwar beziehe sich Artikel 183a EA, der dem Artikel 209a EG-Vertrag entspreche, auf Betrügereien, die sich gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft richteten, jedoch begründe diese Vorschrift lediglich Verpflichtungen der Mitgliedstaaten und befasse sich nicht mit dem Erlass von Maßnahmen der Gemeinschaft. Auch könne aus dieser Vorschrift nicht abgeleitet werden, dass die Betrugsbekämpfung eines der Ziele der Atomgemeinschaft im Sinne des Artikels 203 EA sei. Die umfassenden Untersuchungsbefugnisse schließlich, die dem OLAF durch die Verordnung Nr. 1074/1999 verliehen würden, sowie die damit einhergehenden Verpflichtungen, die die Verordnung der EIB aufzuerlegen suche, könnten nicht als „geeignete Vorschriften“ im Sinne des Artikels 203 EA angesehen werden.

137. Die Kommission widerspricht diesen Ausführungen. Sie weist darauf hin, dass die Verordnung Nr. 1074/1999 für den vorliegenden Fall nur von Bedeutung sei, weil die EIB im Auftrag der Kommission Handlungen vornehme, die in den Anwendungsbereich des Euratom-Vertrags fielen¹⁰⁴. Wenn die EIB in diesem Bereich

tätig werde, sei sie verpflichtet, die Bedingungen und Verfahren einzuhalten, die für diese Handlungen nach den Bestimmungen des Euratom-Vertrags und nach den aufgrund dieses Vertrags erlassenen Vorschriften gelten würden. Diese Verpflichtung habe nichts mit einer verfassungsmäßigen Beziehung zwischen der EIB und der Atomgemeinschaft zu tun.

138. Artikel 203 EA sei überdies die geeignete Rechtsgrundlage für die Verordnung Nr. 1074/1999, ebenso wie Artikel 235 EG-Vertrag (jetzt Artikel 308 EG) die zutreffende Rechtsgrundlage für die Verordnung Nr. 1073/1999 gewesen wäre, bevor Artikel 280 Absatz 4 EG durch den Vertrag von Amsterdam in den EG-Vertrag eingefügt worden sei.

139. Ich kann mich der ersten Rüge der EIB nicht anschließen. Dass eine Einrichtung nicht ausdrücklich im Euratom-Vertrag genannt wird oder in keinem verfassungsmäßigen Zusammenhang mit ihm steht, kann als solche den Gesetzgeber nicht davon abhalten, Maßnahmen aufgrund dieses Vertrags mit Wirkung für diese Einrichtung zu erlassen. Schließlich kann der Gesetzgeber nicht nur das Verhalten der Mitgliedstaaten, sondern auch das der Einrichtungen in den Mitgliedstaaten und das von Privatpersonen regeln, ohne dass eine dieser Personen und Einrichtungen ausdrücklich im Vertrag genannt wäre oder in einem verfassungsmäßigen Zusammenhang mit ihm stünde. Bei der Ausübung dieser Befugnis bestehen natürlich Grenzen: Maßnahmen nach dem Euratom-Vertrag

103 — Die EIB bezieht sich vor allem auf Absatz 2 des Artikels 1 EA, der wie folgt lautet: „Aufgabe der Atomgemeinschaft ist es, durch die Schaffung der für die schnelle Bildung und Entwicklung von Kernindustrien erforderlichen Voraussetzungen zur Hebung der Lebenshaltung in den Mitgliedstaaten und zur Entwicklung der Beziehungen mit den anderen Ländern beizutragen.“

104 — Die Kommission bezieht sich auf den Beschluss 77/270/Euratom des Rates vom 29. März 1977 zur Ermächtigung der Kommission, im Hinblick auf einen Beitrag für die Finanzierung von Kernkraftanlagen Euratom-Anleihen aufzunehmen (ABl. L 88, S. 9) und den Beschluss 94/179/Euratom vom 21. März 1994 zur Änderung des Beschlusses 77/270/Euratom zwecks Ermächtigung der Kommission, im Hinblick auf einen Finanzbeitrag zur Verbesserung der Sicherheit und des Wirkungsgrads von Kernkraftanlagen in bestimmten Drittländern Euratom-Anleihen aufzunehmen (ABl. L 84, S. 41).

dürfen nicht gegen Bestimmungen dieses Vertrages oder irgendeines anderen Vertrages der Europäischen Gemeinschaften verstoßen, wie etwa gegen Bestimmungen, die der Einrichtung bestimmte Vorrechte (z. B. ein Anhörungsrecht) oder Befreiungen (z. B. eine gewisse funktionelle Unabhängigkeit) gewähren. Das Vorbringen der EIB, die Verordnung Nr. 1074/1999 verstoße gegen ihre Unabhängigkeit, wie sie vom Vertrag anerkannt werde, ist oben geprüft worden.

140. Der zweiten Rüge der EIB, dass Artikel 203 EA keine zutreffende Rechtsgrundlage für die Verordnung Nr. 1074/1999 gewesen sei, kann ich mich ebenfalls nicht anschließen.

141. Erstens ist es für die Bestimmung des Anwendungsbereichs des Artikels 203 EA ohne Bedeutung, dass die Verordnung Nr. 1073/1999 auf Artikel 280 Absatz 4 EG gestützt wurde. Weder aus den Unterlagen, die dem Gerichtshof vorliegen, noch aus den Materialien zum Vertrag von Amsterdam oder der Entstehungsgeschichte der Verordnung Nr. 1073/1999 ergeben sich Hinweise darauf, dass, wie die EIB meint, die Aufnahme des Artikels 280 Absatz 4 EG in den EG-Vertrag für erforderlich gehalten wurde, um dem Rat die erforderlichen Befugnisse zum Erlass dieser Verordnung einzuräumen. Vielmehr sollte nach dem Vorschlag der Kommission das OLAF durch eine Verordnung, die auf Artikel 308 EG gestützt ist, errichtet werden, in der nähere Einzelheiten seiner Tätigkeit festgelegt werden sollten¹⁰⁵. Zwar erklärte die Kommission in der Be-

gründung, dass sie beabsichtige, nach Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam einen geänderten Vorschlag vorzulegen, der auf Artikel 280 Absatz 4 EG gestützt werde¹⁰⁶, es scheint jedoch, dass die Kommission dies nur für erforderlich hielt, weil Artikel 280 Absatz 4 EG eine besondere Rechtsgrundlage ist, die einen Rückgriff auf die allgemeine Vorschrift des Artikels 308 EG ausschließt¹⁰⁷.

142. Zweitens hat der Gerichtshof unter Hinweis auf Artikel 209a EG-Vertrag anerkannt¹⁰⁸, dass „der Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft ... ein eigenständiges Ziel [ist], das im System des [EG-]Vertrages seinen Platz im Fünften Teil über die Organe der Gemeinschaft, Titel II (Finanzvorschriften), gefunden hat“¹⁰⁹. Ausgehend hiervon stellte der Gerichtshof fest: „Da Artikel 209a des Vertrages in seiner beim Erlass der [Verordnung (EG) Nr. 515/97 des Rates vom 13. März 1997 über die gegenseitige Amtshilfe zwischen Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten und die Zusammenarbeit dieser Behörden mit der Kommission im Hinblick auf die ordnungsgemäße Anwendung der Zoll- und der Agrarregelung¹¹⁰] geltenden Fassung das angestrebte Ziel nannte, ohne jedoch der Gemeinschaft die Befugnis zur Schaffung eines Systems wie des in Rede stehenden zu verleihen, war der Rückgriff auf Artikel 235 des Vertrages gerechtfertigt“¹¹¹. Artikel 183a EA ist, wie die EIB selbst

105 — Vorschlag für eine Verordnung (EG, Euratom) des Rates zur Einrichtung eines Europäischen Amtes für Untersuchungen zur Betrugsbekämpfung, KOM(1998) 717 endg. Vgl. im Übrigen oben, Nr. 5.

106 — KOM(1998) 717 endg., Punkt 16 der Begründung.

107 — Urteil vom 26. März 1987 in der Rechtssache 45/86 (Kommission/Rat, Slg. 1987, 1493, Randnr. 13), das in der Folgezeit mehrfach bestätigt wurde.

108 — Urteil vom 18. November 1999 in der Rechtssache C-209/97 (Kommission/Rat, Slg. 1999, I-8067).

109 — Randnr. 29.

110 — ABl. L 82, S. 1.

111 — Randnr. 33.

vorträgt, wortgleich mit Artikel 209a EG-Vertrag. Der Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft ist somit als eines der Ziele der Atomgemeinschaft im Sinne des Artikels 203 EA anzusehen.

143. Drittens gehört die Frage, ob die Verordnung Nr. 1074/1999 eine geeignete Maßnahme zur Verwirklichung dieses Zielles war, meines Erachtens zur Frage nach der Verhältnismäßigkeit der Maßnahme. Diese Frage ist es, der ich mich jetzt zuwenden werde.

Verhältnismäßigkeit

144. Die EIB macht geltend, die Anwendung der Verordnungen Nr. 1073/1999 und Nr. 1074/1999 auf ihre Angelegenheiten verstoße gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

145. Sie trägt vor, die Verordnung räume dem OLAF umfassende Untersuchungsbefugnisse ein und verpflichte die Organe, die Einrichtungen und das Personal der Gemeinschaft zu einer aktiven Unterrichtung des und Zusammenarbeit mit dem OLAF. So könne der Direktor des OLAF nach Artikel 5 Absatz 2 die Einleitung einer Untersuchung von sich aus beschließen, ohne — so die Auffassung der EIB — die

Gründe und die diesem Beschluss zugrunde liegenden Tatsachen angeben zu müssen. Artikel 4 gewähre dem OLAF ohne Voranmeldung und unverzüglich Zugang zu den Informationen und Räumlichkeiten der Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen und ermächtige es zur Einholung mündlicher Auskünfte. Artikel 4 Absatz 6 Buchstabe a verpflichte die Mitglieder, Leiter, Beamten und Bediensteten der Organe und Einrichtungen, Ämter und Agenturen, mit dem OLAF zu kooperieren und ihm Auskunft zu erteilen. Diese Vorschrift werde ergänzt durch die Artikel 7 und 6 Absatz 6, nach denen die Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen dem OLAF alle Informationen über etwaige Fälle von Betrug oder Korruption oder sonstige rechtswidrige Handlungen mitteilen, dem OLAF maßgebliche Dokumente übermitteln und dafür Sorge tragen müssen, dass ihre Mitglieder, ihre Leiter und ihr Personal das OLAF bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben unterstützen.

146. Nach diesen Vorschriften habe das OLAF ein unbeschränktes Recht auf Zugang ohne vorherige Unterrichtung oder Genehmigung des betroffenen Organs oder der betroffenen Einrichtung sowie das Recht auf Inbesitznahme von Akten aller Art. Diese umfassenden Befugnisse seien mit den Tätigkeiten einer Bank und mit dem Wesen eines Finanzinstituts, das dem für Banken geltenden Aufsichtssystem unterliege, unvereinbar und somit unverhältnismäßig.

147. Die Befugnisse des OLAF würden ferner das Maß des Notwendigen über-

schreiten, da geeignete und wirksame Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung innerhalb der EIB vorhanden seien. Erstens schreibe Artikel 14 Absatz 1 der Satzung vor, dass ein Ausschuss, der aus drei vom Rat der Gouverneure aufgrund ihrer Befähigung ernannten Mitgliedern bestehe, jährlich die Ordnungsmäßigkeit der Geschäfte und der Bücher der Bank zu prüfen habe. Gemäß Artikel 14 Absatz 2 bestehe die Aufgabe dieses Ausschusses — des so genannten Prüfungsausschusses — darin, festzustellen, ob die Bilanz und die Ertragsrechnung den Geschäftsbüchern entsprechen und auf der Aktiv- und Passivseite die Geschäftslage der Bank richtig wiedergäben. Die Geschäftsordnung der EIB schreibe vor, dass der Prüfungsausschuss, der von allen Abteilungen und Dienststellen zu unterstützen sei, Zugang zu allen für die Wahrnehmung seiner Aufgaben erforderlichen Dokumente verlangen könne¹¹². Der Prüfungsausschuss bediene sich auch externer Abschlussprüfer, die er nach Abstimmung mit dem Verwaltungsrat bestelle, und er werde von einem vom Rat der Gouverneure bestellten Beobachter unterstützt¹¹³.

148. Zweitens verfüge die EIB seit 1984 über einen internen Auditdienst, der die Geeignetheit und Wirksamkeit der internen Dienste und Verfahren der EIB prüfe und

beurteile¹¹⁴. Dieser Dienst habe unbeschränkten Zugang zu allen Dokumenten und Personen innerhalb der Bank und könne besondere Aufgaben wahrnehmen, einschließlich Untersuchungen bei Betrugsverdacht¹¹⁵. Die Allgemeine Büroordnung der EIB¹¹⁶ lege das für diese Untersuchungen geltende Verfahren fest. Sie schreibe vor, dass der Leiter des internen Audits, sobald ein Fall von Betrug festgestellt werde oder ein entsprechender Verdacht bestehe, eine Voruntersuchung durchführe und das Ergebnis zusammen mit seinen Empfehlungen dem Personaldirektor oder, je nach Sachlage, dem Präsidenten des Generalsekretariats der EIB vorlege. Aufgrund dieses Berichts, der dem Prüfungsausschuss und den externen Abschlussprüfern der EIB mitgeteilt werde, könne der Präsident des Generalsekretariats die Einleitung eines Disziplinarverfahrens oder die Durchführung weiterer Untersuchungen beschließen. Zu diesem Zweck könne der Präsident beschließen, die dem internen Audit zur Verfügung stehenden Mittel durch Heranziehung externer Abschlussprüfer, Sachverständiger oder nationaler Sicherheitskräfte zu erweitern. Ferner seien alle Mitglieder des Personals, die Kenntnis von einem Sachverhalt hätten, der den Tatbestand des Betrugs wirkliche oder wirklichen könne, verpflichtet, den Personaldirektor oder den Leiter des internen Audits hierüber zu informieren.

149. Drittens werde die Tätigkeit der EIB bei der Verwaltung von Einnahmen und

112 — Artikel 24 der Geschäftsordnung. Diese Bestimmung befindet sich in Kapitel V (Artikel 22 bis 27) — „Prüfungsausschuss“. Die Geschäftsordnung wurde am 4. Dezember 1958 genehmigt und seither mehrfach geändert. Als der angefochtene Beschluss am 10. November 1999 gefasst wurde, datierte die geltende Fassung der Geschäftsordnung vom 9. Juni 1997. Diese Geschäftsordnung wurde seitdem geändert und durch eine neue Fassung vom 5. Juni 2000 ersetzt. Der Wortlaut des Artikels 24 ist in beiden Fassungen der Geschäftsordnung gleich. Die Geschäftsordnung wurde nicht im Amtsblatt veröffentlicht. Die einschlägigen Texte wurden dem Gerichtshof jedoch von der EIB zur Verfügung gestellt.

113 — Artikel 25 der Geschäftsordnung.

114 — Die EIB bezieht sich hier auf die Charta des internen Audits (*Charte de l'audit interne*). Diese Regelung ist nicht veröffentlicht.

115 — Die EIB bezieht sich hier auf die Geschäftsordnung des internen Audits. Diese Regelung ist nicht veröffentlicht.

116 — Diese Regelung ist nicht veröffentlicht.

Ausgaben der Gemeinschaft vom Rechnungshof gemäß Artikel 248 Absatz 3 EG nach Maßgabe der Verfahren geprüft, die in der in dieser Vorschrift vorgesehenen Vereinbarung zwischen der EIB, der Kommission und dem Rechnungshof festgelegt seien¹¹⁷. Die EIB trägt ferner ohne nähere Erläuterung vor, sie habe die Empfehlungen umgesetzt, die der Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht im September 1998 in dem *Framework for internal control systems in banking organisations* ausgesprochen habe.

150. Hiervon abgesehen sei die Verpflichtung des Personals der EIB, sich gesetzmäßig zu verhalten und jedes Verhalten zu unterlassen, das den Tatbestand des Betrugs erfüllen könne, ausdrücklich in den für die EIB geltenden Vorschriften geregelt. Insbesondere sei es nach der Personalordnung der EIB¹¹⁸ einem Bediensteten untersagt, einen unmittelbaren oder mittelbaren Vorteil, der in einem Zusammenhang mit seiner Zugehörigkeit zur Bank stehe¹¹⁹, von außerhalb der Bank zu fordern, sich versprechen zu lassen oder anzunehmen. Ein Verstoß gegen diese Vorschrift könne mit einer Disziplinarstrafe geahndet werden¹²⁰. Außerdem schreibe der Verhaltenskodex für das Personal der EIB¹²¹ vor, dass die Bediensteten der EIB, um einen hohen Standard an Berufsethik zu erfüllen, alles zu unterlassen hätten, was zu

einem Interessenkonflikt führen könne¹²², andernfalls ein Disziplinarverfahren eingeleitet oder der Vertrag beendet werden könne¹²³.

151. In Erwiderung auf dieses Vorbringen weist die Kommission darauf hin, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber im Interesse einer verstärkten Betrugsbekämpfung die Errichtung eines einzigen unabhängigen und spezialisierten Dienstes für alle Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen der Gemeinschaft für erforderlich gehalten habe. Dass der Gesetzgeber hierbei nicht berücksichtigt habe, dass für die einzelnen Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen jeweils bestimmte interne und externe Kontrollen existierten, könne nicht als unverhältnismäßig angesehen werden. Die Tatsache, dass es diese verschiedenen Kontrollen gebe, berühre zwar die Art und Weise, wie die internen Untersuchungen in der Praxis durchgeführt würden, sei aber kein überzeugendes Argument dafür, die Anwendung der Verordnung Nr. 1073/1999 insgesamt auszuschließen.

152. Die Kommission ist der Auffassung, auch die Unabhängigkeit der EIB und ihr Status als Bank hätten nicht zur Folge, dass die Anwendung der Verordnung Nr. 1073/1999 unverhältnismäßig sei. Dies seien Fragen, die in dem Beschluss der EIB nach Artikel 4 Absätze 1 und 6 der Verordnung beantwortet werden könnten und sollten.

117 — Vgl. Fußnote 65.

118 — Artikel 29 der Geschäftsordnung der EIB sieht vor, dass die Personalordnung der Bank vom Verwaltungsrat aufgestellt wird. Die Personalordnung der Bank wurde am 20. April 1960 genehmigt und später mehrfach geändert. Sie wurde nicht im Amtsblatt veröffentlicht.

119 — Artikel 7 der Personalordnung, nichtamtliche Übersetzung des von der EIB in Französisch vorgelegten Wortlauts.

120 — Artikel 38 der Personalordnung.

121 — Angenommen vom Direktorium am 27. März 1997.

122 — Artikel 1.4 des Verhaltenskodex.

123 — Artikel 1.5 des Verhaltenskodex.

153. Die EIB übertreibe überdies die Befugnisse des OLAF nach den Verordnungen Nr. 1073/1999 und Nr. 1074/1999. Bezüglich der Pflicht zur Begründung von Beschlüssen, mit denen eine Untersuchung eingeleitet wird, verweist die Kommission auf Artikel 6 Absatz 3 der Verordnung, demzufolge „[d]ie Bediensteten des Amtes, die eine Untersuchung durchzuführen haben, ... im Besitz eines vom Direktor ausgestellten schriftlichen Auftrags sein [müssen], aus dem der Gegenstand der Untersuchung hervorgeht“¹²⁴. Das OLAF habe auch nicht, wovon die EIB auszugehen scheine, nach Artikel 4 der Verordnungen die Befugnis, Originaldokumente aus den Organen und Einrichtungen, in denen Untersuchungen stattfänden, fortzuschaffen; das Amt dürfe lediglich Kopien anfertigen und die Maßnahmen ergreifen — z. B. in Zusammenarbeit mit dem betroffenen Organ oder der betroffenen Einrichtung —, die erforderlich seien, um sicherzustellen, dass die Dokumente an einem sicheren Ort verwahrt würden. Schließlich sei das OLAF — entgegen der Annahme der EIB — stets verpflichtet, das betroffene Organ oder die betroffene Einrichtung zu unterrichten, wenn es eine interne Untersuchung durchführe.

154. Dieses Vorbringen macht zwei Vorbemerkungen erforderlich.

155. Erstens ist die Frage, ob die Befugnisse des OLAF nach den Verordnungen

Nr. 1073/1999 und Nr. 1074/1999 mit der Unabhängigkeit der EIB, ihrem Status als Bank und ihren Aufgaben vereinbar sind, bereits oben geprüft worden. Es besteht meines Erachtens kein Grund, diese Prüfung in der Gestalt einer Diskussion über den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nochmals vorzunehmen. Ich stimme mit der Kommission darin überein, dass der Ausgleich zwischen dem besonderen Status und den besonderen Aufgaben der EIB einerseits und den Befugnissen des OLAF andererseits ein Problem — oder ein Bündel von Problemen — beinhaltet, das nach einem konstruktiven Dialog zwischen den Beteiligten entsprechend dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit¹²⁵, im Beschluss der EIB nach Artikel 4 Absätze 1 und 6 der Verordnung Nr. 1073/1999 gelöst werden muss.

156. Zweitens ist es nicht Aufgabe des Gerichtshofes, bei der Prüfung der Rechtmäßigkeit von allgemeinen Maßnahmen seine Entscheidung an die Stelle derjenigen des Gemeinschaftsgesetzgebers zu setzen. Der Gerichtshof erklärt derartige Maßnahmen nur für nichtig, wenn eindeutig bewiesen ist, dass sie insgesamt oder in Bezug auf bestimmte Aspekte unverhältnismäßig sind. Die Frage ist im vorliegenden Fall somit nicht, ob die einzelnen internen Kontrollen, denen die EIB unterliegt, angemessen sind, sondern ob der Gesetzgeber durch Einführung eines allgemeinen Systems interner und externer Kontrolle und durch Einräumung bestimmter Untersuchungsbefugnisse zugunsten des OLAF über das zur Betrugsbekämpfung Erforderliche eindeutig hinausgegangen ist.

124 — Hervorhebung vom Verfasser.

125 — Artikel 10 EG.

157. Die Anwendung der allgemeinen Regelung der Verordnungen Nr. 1073/1999 und Nr. 1074/1999 auf die Tätigkeiten der EIB ist meines Erachtens nicht in diesem Sinne unverhältnismäßig. Zwar können die Vorschriften, Kodizes und Verfahren, auf die die EIB verweist, einen gewissen Schutz vor Betrug und anderen Unregelmäßigkeiten gewähren; jedoch durfte der Gesetzgeber meines Erachtens der Auffassung sein, dass eine Kontrolle durch eine externe und unabhängige Einrichtung wirksamer sein und — was vielleicht noch wichtiger ist — als wirksamer angesehen werden würde. Zudem unterscheidet sich die Aufgabe der internen Prüfung ihrem Wesen nach grundlegend von der Aufgabe und der Kontrolle, die das OLAF auszuführen hat. Es kann somit nicht geltend gemacht werden, dass die von den Verordnungen Nr. 1073/1999 und Nr. 1074/1999 vorgesehene Regelung nur deswegen nicht erforderlich sei, weil die Geschäftsbücher der EIB von externen Abschlussprüfern, vom Prüfungsausschuss und vom Rechnungshof geprüft würden.

158. Auch hat die EIB nicht dargelegt, dass irgendwelche besonderen Aspekte der Befugnisse, die dem OLAF nach den Verordnungen zustehen, die Grenzen dessen überschritten, was zur Erfüllung seiner Aufgaben angemessen und erforderlich ist. Die Befugnis des Direktors des OLAF, von sich aus Untersuchungen nach Artikel 6 einzuleiten, ist meines Erachtens eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass das OLAF auf eine Information hin, die ihm von einem Bediensteten unmittelbar zugeleitet wird, effizient und in völliger Unabhängigkeit von der Kommission und anderen Organen und Einrichtungen tätig werden kann.

159. Dasselbe gilt meines Erachtens für die Befugnisse vor allem aufgrund des Artikels 4 der Verordnungen. Wäre das OLAF nicht befugt, Zugang zu Dokumenten und Auskünfte zu erhalten, Kopien anzufertigen, Dokumente und Informationen erforderlichenfalls sicherzustellen und mündliche Auskünfte einzuholen, wären die Möglichkeiten des OLAF, Betrug und andere Unregelmäßigkeiten aufzudecken, stark beeinträchtigt. Zudem suchen die Verordnungen Nr. 1073/1999 und Nr. 1074/1999 zu verhindern, dass diese Befugnisse in nicht vertretbarer Weise ausgeübt werden; nach Artikel 4 Absatz 1 und der zehnten Begründungserwägung der Verordnungen sind die Befugnisse unter Wahrung des Vertrages, der Menschenrechte und Grundfreiheiten, des Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Gemeinschaften, des Beamtenstatuts und der Beschäftigungsbedingungen auszuüben¹²⁶. Außerdem ist das OLAF, wie der Rat hervorhebt, verpflichtet, seine Untersuchungen unter Beachtung der allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts durchzuführen, zu denen der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gehört.

160. Schließlich sei daran erinnert, dass die Kommission ursprünglich vorgeschlagen hatte, das OLAF durch eine Gemeinschaftsverordnung zu errichten und die näheren Einzelheiten für die Durchführung interner Untersuchungen in allen Organen, Einrichtungen, Ämtern und Agenturen der Gemeinschaft festzulegen¹²⁷. Entgegen diesem Vorschlag stellen die Verordnungen Nr. 1073/1999 und Nr. 1074/1999 nur

126 — Artikel 4 Absatz 1 und zehnte Begründungserwägung der Verordnungen Nr. 1073/1999 und Nr. 1074/1999.

127 — Vgl. oben, Nr. 5.

allgemeine Vorschriften für die Verfahren und Modalitäten interner Untersuchungen auf und sehen vor, dass in Beschlüssen nach Artikel 4 Absätze 1 und 6 nähere Einzelheiten festgelegt werden. Ich stimme mit dem Rat darin überein, dass das System — das eine Berücksichtigung der besonderen Aufgaben und der besonderen Situation der einzelnen Organe, Einrichtungen, Ämter oder Agenturen erlaubt — einen angemessenen Ausgleich zwischen den Erfordernissen einer Organisationsautonomie der Organe einerseits und den einer effektiven Betrugsbekämpfung andererseits bietet¹²⁸.

161. Ich komme somit zum Ergebnis, dass die Verordnungen Nr. 1073/1999 und Nr. 1074/1999 nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen, soweit sie auf die EIB Anwendung finden.

Die Begründungspflicht nach Artikel 253 EG und Artikel 162 EA

162. Ich gehe nun auf die letzte Einrede der Ungültigkeit ein, die die EIB in der vorliegenden Rechtssache erhoben hat. Die EIB macht geltend, die Verordnungen Nr. 1073/1999 und Nr. 1074/1999 erfüllten nicht die in den Artikeln 253 EG und 162 EA genannte Voraussetzung, dass Verordnungen mit Gründen zu versehen seien, da sie i) nicht auf die Maßnahmen der EIB zur Betrugsbekämpfung Bezug nähmen, ii) nicht begründeten, inwiefern diese Maßnahmen unzureichend, wirkungslos oder ungeeignet seien und iii) nicht angäben, weshalb es erforderlich sei, dem

OLAF die umfassenden Untersuchungsbefugnisse vor allem nach den Artikeln 4 Absatz 2 und 5 Absatz 2 einzuräumen sowie die Organe, Einrichtungen und Bediensteten zur Zusammenarbeit mit dem OLAF nach den Artikeln 4 Absatz 6 Buchstabe a, 6 Absatz 6 und 7 Absätze 1 bis 3 der Verordnungen zu verpflichten.

163. Die Kommission widerspricht diesem Vorbringen. Die verschiedenen internen Vorschriften und Kodizes, auf die sich die EIB im vorliegenden Fall beziehe, seien dem Gesetzgeber im Laufe des Verfahrens, das zum Erlass der Verordnungen Nr. 1073/1999 und Nr. 1074/1999 geführt habe, nicht zur Kenntnis gebracht worden. Der Gesetzgeber habe sie daher nicht berücksichtigen oder gar in der Präambel auf sie Bezug nehmen können. Jedenfalls könne das Fehlen einer solchen Bezugnahme nicht als eine Verletzung der Artikel 253 EG und 162 EA angesehen werden.

164. Nach ständiger Rechtsprechung muss die nach Artikel 253 EG vorgeschriebene Begründung „der Natur des betreffenden Rechtsakts angepasst sein und die Überlegungen des Gemeinschaftsorgans, das den Rechtsakt erlassen hat, so klar und eindeutig zum Ausdruck bringen ..., dass die Betroffenen ihr die Gründe für die erlassene Maßnahme entnehmen können und der Gerichtshof seine Kontrollaufgabe wahrnehmen kann. Das Begründungserfordernis ist nach den Umständen des Einzelfalls, insbesondere nach dem Inhalt des Rechtsakts, der Art der angeführten Gründe und nach dem Interesse zu beurteilen, das die Adressaten oder andere durch den Rechts-

¹²⁸ — Vgl. insoweit auch vierte Begründungserwägung der Verordnungen Nr. 1073/1999 und Nr. 1074/1999.

akt unmittelbar und individuell betroffene Personen an Erläuterungen haben können“¹²⁹. Jedoch brauchen „[i]n der Begründung ... nicht alle tatsächlich oder rechtlich einschlägigen Gesichtspunkte genannt zu werden, da die Frage, ob die Begründung eines Rechtsakts den Erfordernissen des Artikels [253 EG] genügt, nicht nur anhand ihres Wortlauts zu beurteilen ist, sondern auch anhand ihres Kontexts sowie sämtlicher Rechtsvorschriften auf dem betreffenden Gebiet“¹³⁰. Der Gerichtshof hat insbesondere entschieden, dass die Verordnungen zwar den verfolgten Zweck in seinen wesentlichen Zügen erkennen lassen müssten, vom Gesetzgeber jedoch nicht verlangt werden könne, die verschiedenen, manchmal sehr zahlreichen und komplexen tatsächlichen und rechtlichen Einzelheiten darzulegen oder eine besondere Begründung für jede der getroffenen Einzelentscheidungen zu geben¹³¹.

165. Aus dieser Rechtsprechung ergibt sich klar, dass der Gesetzgeber, der eine Verordnung zur Erreichung eines bestimmten Zwecks erlässt, weder im Einzelnen auf die verschiedenen Maßnahmen, die von den betroffenen Organen und Einrichtungen u. U. bereits ergriffen wurden, Bezug nehmen noch im Einzelnen erläutern muss, weshalb er diese Maßnahmen für weniger wirkungsvoll oder geeignet hält. Dass ein Organ oder eine Einrichtung, die von einer Verordnung betroffen werden, während des Gesetzgebungsverfahrens Einwände erhoben hat, begründet außerdem nicht die Verpflichtung, in der erlassenen Maß-

nahme auf alle vorgebrachten Argumente einzugehen. Der Gesetzgeber ist auch nicht verpflichtet, jede besondere Befugnis, die er einem Amt oder einer Agentur zur Erreichung eines Verordnungszwecks verleiht, eingehend zu begründen. Im Allgemeinen wird es genügen, wenn er in groben Zügen auf den verfolgten Gesamtzweck hinweist¹³², die Gesamtlage, die zum Erlass der Verordnung geführt hat, angibt und u. U. den wesentlichen Inhalt ihrer Vorschriften erläutert.

166. Die Präambeln der Verordnungen Nr. 1073/1999 und Nr. 1074/1999 legen klar dar, welcher Zweck verfolgt wird¹³³, geben den sachlichen Geltungsbereich¹³⁴ und den persönlichen Geltungsbereich¹³⁵ der Untersuchungsbefugnisse des OLAF an, fassen den wesentlichen Inhalt der erlassenen Vorschriften zusammen¹³⁶ und nennen die gesetzlichen Grenzen, die für die Ausübung dieser Befugnisse gelten¹³⁷. Ferner stellte der Gesetzgeber in der letzten Begründungserwägung fest, dass „[d]ie Tätigkeit eines solchen Amtes ... zudem ein wirksameres Vorgehen gegen Betrug, Korruption und sonstige rechtswidrige Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaften ermöglichen [wird] und... somit auch mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar [ist]“. Es besteht daher meines Erachtens kein Zweifel, dass die Verordnungen der Begründungspflicht gemäß den Artikeln 253 EG und 162 EA genügen.

132 — Urteil vom 13. März 1968 in der Rechtssache 5/67 (Beus, Slg. 1968, 127, 144).

133 — Vgl. insbesondere erste, zweite und siebte Begründungserwägung.

134 — Vgl. insbesondere fünfte Begründungserwägung.

135 — Vgl. insbesondere siebte Begründungserwägung.

136 — Vgl. insbesondere elfte bis achtzehnte Begründungserwägung.

137 — Vgl. insbesondere zehnte und neunzehnte Begründungserwägung.

129 — Vgl. insbesondere Urteil vom 2. April 1998 in der Rechtssache C-367/95 P (Kommission/Sytraval und Bring's France, Slg. 1998, I-1719, Randnr. 63) sowie die dort zitierte Rechtsprechung.

130 — *Ibidem*.

131 — Vgl. insbesondere Urteil vom 22. Januar 1986 in der Rechtssache 250/84 (Eridania, Slg. 1986, 117, Randnr. 38).

Ergebnis

167. Aus allen diesen Gründen schlage ich dem Gerichtshof vor,

1. den Beschluss des Direktoriums der Europäischen Investitionsbank vom 10. November 1999 über die Zusammenarbeit mit dem Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) für nichtig zu erklären;
2. die EIB zur Tragung der Kosten der Kommission zu verurteilen;
3. das Europäische Parlament, den Rat und das Königreich der Niederlande zur Tragung ihrer eigenen Kosten zu verurteilen.